

РЕШЕНИЕ № 10
София, 15 ноември 2011 г.
по конституционно дело № 6 от 2011, съдия докладчик Стефка Стоева
(Обн., ДВ, бр. 93 от 25.11.2011 г.)

Конституционният съд в състав: Председател: Евгени Танчев и членове: Емилия Друмева, Владислав Славов, Димитър Токушев, Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Георги Петканов, Ванюшка Ангушева, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 25 октомври, 8 ноември, 9 ноември и 15 ноември 2011 г. конституционно дело № 6/2011 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

Производството е по реда на чл. 148, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията.

Образувано е по искане на 58 народни представители от 41-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, на: чл. 26а; чл. 35, ал. 3; чл. 38, ал. 3, т. 4, 5, 8 и 12 и ал. 5; чл. 39, ал. 2, т. 3 и ал. 6; чл. 42, ал. 2 и 3; чл. 50; чл. 61, ал. 1; чл. 63, ал. 1 и 5; чл. 68, ал. 2 и 3, т. 3; чл. 75; чл. 100а-100е; чл. 104, ал. 4; чл. 107а-107б; чл. 107в; чл. 136, ал. 1; чл. 140; чл. 141, ал. 2; чл. 143, ал. 4; чл. 148, ал. 1; чл. 151; чл. 152; чл. 153, ал. 3 и 4; чл. 163, т. 2 и 3; чл. 164, ал. 3 и 6; чл. 167, ал. 1, т. 2 и 3; чл. 170, ал. 2 и 3; чл. 171, ал. 1; чл. 178, ал. 4; чл. 194в; чл. 204, ал. 1, т. 1, б. "в" и "е", т. 2, б. "в" и "д", т. 3, б. "а", ал. 2, т. 4 и 5; чл. 209а; чл. 233, ал. 2, 3, 4 и 5; чл. 304, ал. 1; чл. 338, т. 4, 8, 9, 15 и 16; чл. 340, ал. 2 и чл. 401, ал. 1 от Закона за съдебната власт /ЗСВ/ /обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г, последно изменен и допълнен бр. 45 от 14 юни 2011 г./, създадени съответно с § 4, § 8; § 10; § 11; § 13; § 14; § 16; § 17; § 19; § 21; § 26; § 27; § 28; § 32; § 33; § 34; § 35; § 37; § 38; § 39; § 40; § 43; § 44; § 46; § 49; § 50; § 54; § 67; § 76; § 82; § 83; § 98; § 101; § 102 и § 116 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ЗИДЗСВ/ /обн., ДВ, бр. 1 от 4 януари 2011 г./ и на § 119; § 120; § 121; § 122; § 123; § 126; § 130 и § 136 от преходните и заключителни разпоредби на същия изменителен закон, както и на: чл. 35, ал. 2; чл. 42, ал. 2; чл. 174, ал. 3; чл. 287, ал. 2; чл. 288, т. 2; чл. 411а-411е от Наказателно-процесуалния кодекс /НПК/ /обн., ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., последно изменен бр. 61 от 9 август 2011 г./, създадени съответно с § 1; § 2; § 5; § 6; § 7 и § 8 от Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс /ЗИДНПК/ /обн., ДВ, бр. 13 от 11 февруари 2011 г./ и на § 9 и § 10 от преходните и заключителни разпоредби на същия изменителен закон.

С определение от 12.04.2011 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал заинтересовани страни по делото, на които е предоставил възможност да представят писмени становища. Съдът изиска от Народното събрание и стенографските дневници от пленарните заседания по приемане на оспорените закони.

От заинтересованите страни по цялото искане становище са изразили Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет и Съюзът на юристите в България, като министърът на правосъдието е представил и допълнително становище.

Становища по отделни части от искането са изразили министърът на вътрешните работи, министърът на външните работи, Националната следствена служба, Висшият съдебен съвет, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет,

Държавната агенция “Национална сигурност”, Държавната комисия по сигурността на информацията, Българският хелзинкски комитет, Фондация “Български адвокати за правата на човека”, Асоциация за европейска интеграция и права на човека” и Институтът за модерна политика.

Не са постъпили становища от Народното събрание, президента на Република България, Върховния административен съд, омбудсмана на Република България, Националния институт на правосъдието, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите и Центъра за изследване на демокрацията.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането и становищата на заинтересованите страни, прие следното:

I. Относно създаването на специализиран наказателен съд, апелативен специализиран наказателен съд, специализирана прокуратура, апелативна специализирана прокуратура и следствен отдел в специализираната прокуратура, както и на особени правила за разглеждане на делата от специализирания наказателен съд – чл. 38, ал. 3, т. 4, 5, 8 и 12 и ал. 5; чл. 39, ал. 2, т. 3 и ал. 6; чл. 61, ал. 1; чл. 63, ал. 1 и 5; чл. 68, ал. 2 и 3, т. 3; чл. 100а – 100е; чл. 107а – 107в; чл. 136, ал. 1; чл. 140; чл. 141, ал. 2; 143, ал. 4; чл. 148, ал. 1; чл. 151; чл. 152; чл. 153, ал. 3 и 4; чл. 163, т. 2 и 3; чл. 164, ал. 3 и 6; чл. 167, ал. 1, т. 2 и 3; чл. 170, ал. 2 и 3; чл. 178, ал. 4; чл. 204, ал. 1, т. 1, б. “в” и “е”, т. 2, б. “в” и “д”, т. 3, б. “а”, ал. 2, т. 4 и 5; чл. 233, ал. 2, 3, 4 и 5; чл. 304, ал. 1; чл. 338, т. 4, 8, 9, 15 и 16; чл. 340, ал. 2 и чл. 401, ал. 1 ЗСВ и чл. 35, ал. 2; чл. 42, ал. 2; чл. 174, ал. 3; чл. 287, ал. 2; чл. 288, т. 2; чл. 411а – 411е НПК и § 9 и § 10 от Преходните и заключителни разпоредби ЗИДНПК /обн., ДВ, бр. 13 от 11 февруари 2011 г./

Вносителите на искането твърдят, че оспорените разпоредби създават “специализиран съд” по наименование, но всъщност създават извънреден съд, а съгласно чл. 119, ал. 3 от Конституцията извънредни съдилища не се допускат. Считат, че се създава извънреден съд, който не може да осигури обективен и справедлив процес. Доводите им са, че специализираният наказателен съд няма да разглежда точно определена еднородна материя, а различни престъпления от всички раздели от Особената част на Наказателния кодекс /НК/. За специализирания наказателен съд са създадени особени правила за разглеждане на делата, които са извънредни правила и важат само за този съд. Той се отличава от другите съдилища, които имат определена местна подсъдност с това, че компетентността му е за престъпления, извършени на територията на цялата страна, включително и в чужбина. Когато срещу едно лице има обвинение за няколко престъпления, от които едно е подсъдно на специализирания наказателен съд, делата за всички престъпления ще са подсъдни на този съд. По този начин прокурорът може да включи в обвинителния акт един от текстовете по чл. 411а, ал. 2 НПК, по което обвинение подсъдимият може да бъде оправдан, но делото ще се разгледа от специализирания наказателен съд. Подобно е положението по чл. 411а, ал. 5 НПК, съгласно който обвиняемият, без да е извършил престъпление по чл. 411а, ал. 2 НПК, може да бъде съден от специализирания наказателен съд. Вносителите развиват аргументи, че разследващите полицаи в следствения отдел на специализираната прокуратура ще се назначават от министъра на вътрешните работи, с което се нарушават принципите на правовата държава и на разделение на властите. Изразяват се опасения, че разрешенията за специалните разузнавателни средства ще се издават от председателя на специализирания

наказателен съд за цялата страна, както и че участниците по делата са длъжни да се явяват в този съд независимо от участието си по дела в другите съдилища, което според вносителите също определя съда като извънреден. Съзира се извънредност на съда и по съображения, че Столичният общински съвет ще прави предложенията за съдебни заседатели и те ще бъдат политически назначения. Във въведените допълнителни изисквания към съдиите и прокурорите в новите структури, вносителите на искането също намират елемент на извънредност, защото считат, че те ги поставят в “по-горна категория” спрямо колегите им. По изложените съображения се иска оспорените разпоредби в частта им, с която се създава специализиран наказателен съд, да бъдат обявени за противоконституционни, като противоречащи на принципите на правовата държава (Преамбюла), на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 31, чл. 117, ал. 2 и чл. 119, ал. 1 и 3 от Конституцията.

Според вносителите на искането създаването на извънреден наказателен съд не може да осигури безпристрастно правосъдие, защото той не е “независим” от изпълнителната власт. Те намират, че голяма част от оспорените разпоредби не съответстват на общопризнатите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна, а именно: на чл. 10 и чл. 11 от Всеобщата декларация за правата на човека, приета от Общото събрание на ООН на 10.12.1948 г.; на чл. 14 от Международния пакт за граждански и политически права /обн., ДВ, бр. 43 от 1976 г./ и начл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи /КЗПЧОС/ /обн., ДВ, бр. 80 от 1992 г./.

Искането в тази част се подкрепя от Висшия адвокатски съвет, Асоциацията за Европейска интеграция и права на човека, Българския хелзинкски комитет и Български адвокати за правата на човека. Изложените аргументи в становищата им са, че специализираният наказателен съд е противоконституционен, защото е извънреден, както и че той не съответства на КЗПЧОС, тъй като е несъвместим с безпристрастния и независим съд.

Две от заинтересованите страни считат, че с изключение на отделни разпоредби, като цяло специализираният наказателен съд не е противоконституционен, а именно: Върховният касационен съд намира за противоконституционен чл. 411д, ал. 3 НПК, който задължава участниците в процеса да се явяват в съдебно заседание пред специализирания наказателен съд, независимо от призоваването им и в други съдилища и Институтът за модерна политика счита за противоконституционни посочения чл. 411д, ал. 3 НПК и чл. 164, ал. 3 и 6 ЗСВ, с които се въвеждат изисквания за общ и специален стаж за съдиите и прокурорите в специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури.

Главният прокурор на Република България, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, министърът на финансите, министърът на външните работи и Съюзът на юристите в България изразяват становище, че оспорените разпоредби не са противоконституционни и са съобразени с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна.

1.1. Съдилища и прокуратура в Република България

Съгласно чл. 119, ал. 1 от основния закон правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища, а структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата /чл. 126, ал. 1 от Конституцията/. На

конституционно ниво сред органите на правораздаване не са посочени поименно административните съдилища и военно-апелативният съд /чл. 119, ал. 2 от Конституцията и чл. 101, ал. 2 ЗСВ/, които съдилища са създадени със закон и чиято конституционност не е оспорена.

Законът за съдебната власт детайлира уредбата на видовете съдилища и на прокуратурата, като очертава и правомощията им. Според чл. 61, ал. 1 ЗСВ съдилищата са районни, окръжни, административни, военни, апелативни, специализиран наказателен съд, апелативен специализиран наказателен съд, Върховен касационен съд и Върховен административен съд. Независимо, че отсъстват в Конституцията, с изменението на чл. 39 ЗСВ /отм/, извършено с § 120 от ПЗР АПК /обн., ДВ, бр. 30 от 2006 г./, са създадени административните съдилища, като специализирани съдилища за разглеждане на определени със закон административни дела. С оспореното изменение на чл. 61 ЗСВ са създадени специализираният наказателен съд и апелативният специализиран наказателен съд, чиято уредба е доразвита съответно в новите раздели VIa и VIIa от Закона за съдебната власт. С оспорения чл. 136, ал. 1 ЗСВ в структурата на прокуратурата са включени специализираната прокуратура със следствен отдел в състава ѝ, както и апелативната специализирана прокуратура.

Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе с Решение № 10 от 1998 г. по к. д. № 8/1998 г. и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7/2005 г., че създаването на специализирани подразделения и структури в системата на съдилищата и прокуратурата с оглед по-доброто противодействие на отделните видове престъпления, е от компетенциите на Народното събрание.

I. 2. Специализиран и извънреден съд

Конституцията и законодателството не съдържат легално определение на понятията “специализиран съд” и “извънреден съд” по смисъла на чл. 119, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Извънреден съд поначало действа извън определения ред и извън общите и специализираните съдилища; правораздава по новосъздадени специално за целта правила, извън общите процесуални правила, установени от съответния процесуален закон за този вид дела; съдиите в него не се избират съобразно установените условия и ред; създава се при извънредни обстоятелства поради възникнала обществена необходимост; действа през определен период от време и преследва предварително набелязана цел.

Специализираният наказателен съд, съгласно измененията в Закона за съдебната власт и Наказателно-процесуалния кодекс, се създава със закон; притежава точно определена специална компетентност в една точно определена област; съдиите в него се назначават съобразно условията и реда, приложими за съдиите в общите съдилища; прилага в правораздавателната си дейност материалното и процесуално право, приложимо от общите съдилища; правораздава едновременно /без да ги дублира/ с общите съдилища, от които не се различава функционално и организационно.

Специализираните съдилища поначало са допустими от чл. 119, ал. 2 от Конституцията и те притежават тези общи характеристики. Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 5 от 1994 г. по к. д. № 3/1994 г., че чл. 119, ал. 2 от Конституцията изрично предвижда създаването в бъдеще и на други специализирани съдилища, непочени в първата алинея, а в Решение № 22 от 1998 г. по к. д. № 18/1998 г. е приел, че “по смисъла на Конституцията специализираните съдилища са част от целокупната съдебна система. Те не са съдилища само от функционално гледище, т.е. защото са им възложени

правораздавателни функции, а съдилища и от организационно гледище, защото за съдиите в тях важат същите изисквания и статут, които важат и за съдиите от общите съдилища”.

Специализираните съдилища разглеждат дела по определена материя съобразно предмета им или съобразно субектите. Специализираните по материя съдилища трябва да се различават от общите съдилища само по предмета си, защото целта на създаването им е да осигури тясна специализация на съдиите чрез разглеждане само на определен вид дела /наказателни, административни, трудови, търговски и пр./, за да придобият съдиите по-задълбочени познания, да натрупат практически опит и така да се повиши качеството и бързината на правораздавателната дейност. Един от начините за подобряване на дейността на съда е съдиите да притежават висока степен на специализирана компетентност поради бързо променящите се обстоятелства и реалности, както и да провеждат специализирани обучения за задълбочаване на знанията в съответната /обикновено нова/ област.

Българската съдебна система познава в близкото си минало и настоящем специализирани съдилища. Такива съдилища съществуват и в много европейски държави - в Испания, Италия, Франция, Германия, Англия, Белгия и др. Два от съдебните органи на Европейския съюз в Люксембург също са специализирани юрисдикции - Общ съд, създаден през 1988 г. и Съд на публичната служба, създаден през 2004 г. В Румъния през 2002 г. е създадена специализирана Национална прокуратура за борба с корупцията, а през 2004 г. е създадена Дирекция за разследване на организирана престъпност и тероризъм.

Какви структурни специализирани звена ще се създават в съдебната система е от изключителната компетентност на законодателя, на когото това правомощие е предоставено от чл. 119, ал. 2 и чл. 133 от Конституцията и е въпрос на законодателна целесъобразност.

Особено съществено, за да не бъде определен специализираният наказателен съд като извънреден и да отговаря на изискванията за безпристрастност и независимост, е на първо място той да прилага общоустановените правила, които се съдържат в материалните и процесуални закони, които прилагат общите съдилища и на второ място – условията и редът за назначаване на съдиите в него да са същите, прилагани при назначаване на съдиите в цялата съдебна система.

1. 3. Относно предмета на делата, подсъдни на специализирания наказателен съд – чл. 411а НПК

В искането се твърди, че в противоречие с принципа специализираният съд да разглежда еднородна материя, в чл. 411а НПК са посочени различни по вид престъпления от всички раздели от Особената част на Наказателния кодекс, които са безразборно нахвърляни без критерии, по нечие субективно внушение.

Конституционният съд преценява, че доводите са неоснователни.

Делата, подсъдни на специализирания наказателен съд, сами по себе си не го правят извънреден съд. Конституцията поначало в чл. 119, ал. 2 допуска създаването на специализирани съдилища, при което по целесъобразност към тях се отклоняват, по волята на законодателната власт, определени видове дела, подсъдни до този момент на общите съдилища.

Подсъдни на специализирания наказателен съд са делата за престъпления, изчерпателно изброени в чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК, а именно: по чл. 321 и чл. 321а НК и по чл. 116, ал. 1, т. 10, чл. 131, ал. 1, т. 8, чл. 142, ал. 2, т. 6 и 8, чл. 142а, ал. 2, предложение второ, чл. 143, ал. 2, чл. 143а, ал. 3, чл. 144, ал. 3, предложение

второ, чл. 155, ал. 5, т. 1, чл. 156, ал. 3, т. 1, чл. 159, ал. 5, чл. 159г, предложение второ, чл. 162, ал. 3, предложение първо и ал. 4, чл. 195, ал. 1, т. 9, чл. 199, ал. 1, т. 5, чл. 208, ал. 5, предложение първо, чл. 213а, ал. 2, т. 5 и ал. 3, т. 3, чл. 214, ал. 2, т. 1 и 2, чл. 216, ал. 5, предложение трето, чл. 235, ал. 4, предложение първо, чл. 242, ал. 1, б. "ж", чл. 253, ал. 3, т. 1, предложение второ, чл. 256, ал. 2, предложение второ, чл. 278а, ал. 3, предложение трето, чл. 280, ал. 2, т. 5, чл. 282, ал. 4, чл. 330, ал. 2, т. 4, чл. 337, ал. 2 и 3, чл. 339, ал. 2 и 3, чл. 346, ал. 6, предложение първо и второ, чл. 354а, ал. 2, т. 1, чл. 354б, ал. 2 - 4, чл. 354в, ал. 2 - 4 и чл. 356б НК. С измененията на НПК /ДВ, бр. 61 от 2011 г./ от подсъдността на специализирания наказателен съд са извадени първоначално включените престъпления по чл. 243 и чл. 244 НК. Подсъдни на специализирания наказателен съд са и делата за същите престъпления, извършени в чужбина /чл. 411а, ал. 3 НПК/.

Критерият за определяне на компетентността на специализирания наказателен съд е предметът на делото, а не качеството на извършителя на престъплението. Вторият критерий е вече използван при определяне подсъдността на военните съдилища и на Софийския градски съд, който разглежда като първа инстанция и делата за престъпления от общ характер, извършени от лица с имунитет или от членове на Министерския съвет съгласно неоспорения чл. 35, ал. 3 НПК.

Твърдението в искането, че в чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК са безразборно нахвърляни при липсата на критерий текстове от Наказателния кодекс, не се оправдава. Специализираният наказателен съд, с оглед изброените в предметната му компетентност престъпни състави от Наказателния кодекс, се създава да разглежда дела, свързани с организираната престъпност, както и дела за някои отделни квалифицирани случаи на усложнена престъпна дейност и за общоопасни престъпления. Обхватът на компетентността му е широк и включва дела за разнообразни престъпления, поради което е неправилна аналогията на вносителите на искането със съдилищата, които разглеждат брачни или трудови дела. Но подобно на специализирания наказателен съд е положението на административните съдилища, които като специализирани съдилища правораздават по данъчни, пенсионни, изборни, земеделски и др. дела, разглеждани преди създаването им от общите съдилища.

Обединяващият критерий за голямата част от изброените състави на престъпления по чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК е, че те са свързани с участието на структури на организираната престъпност, макар че не са обхванени всички случаи /например чл. 169г НК/. Действително в предмета на специализирания наказателен съд са включени престъпления от различни раздели на Особената част на Наказателния кодекс: квалифицирани състави на престъпления против личността по глава втора; против правата на гражданите по глава трета; против собствеността по глава пета; против стопанството по глава шеста; против финансовата, данъчната и осигурителната система по глава седма; против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции по глава осма; против реда и общественото спокойствие по глава десета; престъпления, извършени по общоопасен начин или с общоопасни средства, престъпления по транспорта и съобщенията и престъпления против народното здраве и против околната среда по глава единадесета.

Съображенията за включване на делата за престъпления в предмета на специализирания наказателен съд е, че в голямата си част те са свързани с организиране и ръководене на организирана престъпна група или са извършени по поръчение или в изпълнение решение на такава група. Организираната

престъпност е особена форма на усложнена задружна престъпна дейност с безспорно по-висока обществена опасност от обикновеното съучастие, защото става дума за организация на три или повече лица, която осъществява множество престъпления. Завишената обществена опасност на организираната престъпна група е наложила за някои видове престъпления да се установят квалифицирани състави. В изпълнение на международните ангажменти, произтичащи от Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, ратифицирана със закон /обн., ДВ, бр. 42 от 2001 г./, в сила за Република България от 29.09.2003 г. и от основния нормативен акт на Европейския съюз – Рамковото решение № 2008/841/ПВР на Съвета от 24.10.2008 г., в българския Наказателен кодекс с измененията в ДВ, бр. 92 от 2002 г. бяха криминализирани деянията, извършени от организирана престъпна група, а в чл. 93, т. 20 НК бе дадено и легално определение на понятието “организирана престъпна група”.

Действително използваната законодателна техника при създаване на оспорените разпоредби на чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК и очертаване предметната компетентност на специализирания наказателен съд, не е прецизна. Доколкото обаче новосъздаденият съд е част от съдебната система, включително с оглед предвидената възможност върху дейността му да упражнява контрол Върховният касационен съд, правораздава по установените процесуални и материални правила, съдиите в него се избират по установените условия и ред, той не може да бъде определян като извънреден съд с оглед предмета си. В компетентността на специализирания наказателен съд са включени и отделни тежки квалифицирани състави на престъпна дейност /най-често квалифициращият признак е престъплението да е извършено от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група/ и общоопасни престъпления /конкретно изброени от чл. 330, ал. 2, т. 4 до чл. 356б НК/. Законодателят е преценил, че посочените дела за престъпления по алинеи 1 и 2 на чл. 411а НПК трябва да се разглеждат от този съд предвид тяхната сложност и необходимостта да се предвидят ефикасни мерки срещу тези престъпления. Какви конкретно дела са включени в материалната компетентност на специализирания наказателен съд, е въпрос на държавна политика и законодателна целесъобразност, а не на конституционосъобразност, поради което Конституционният съд не преценява обхвата на неговата подсъдност, както и необходимостта и ползността на съда.

Обстоятелството, че седалището на специализирания наказателен съд е в гр. София, също не го прави извънреден съд. След като той е единствен за територията на цялата страна, естествено е седалището му да бъде в административния център, където е съсредоточена и голяма част от населението. Една от основните цели за създаването на специализирания наказателен съд е процесът да се води извън сферата на влияние на обвиняемите, действали като организирана престъпна група, за да се постига географско разделяне между мястото на съдене и района, в който действа организираната престъпна група, като се осигури и максимална неутралност на съдиите и съдебните заседатели. Въз основа на горното Конституционният съд заключава, че чл. 411а, ал. 1, 2 и 3 НПК не са противоконституционни, защото при определяне на предмета на специализирания наказателен съд няма елементи на извънредност.

1. 3. 1. Относно възможността за разглеждане от специализирания наказателен съд на дела и за други престъпления, извършени от едно и също лице – чл. 411а, ал. 4 НПК

Оспорената разпоредба на чл. 411а, ал. 4 НПК предвижда, когато срещу едно и също лице е повдигнато обвинение за няколко престъпления, едно от които е подсъдно на специализирания наказателен съд, делото за всички престъпления да е подсъдно на този съд. Напълно е възможно в хипотезата на извършени от деца няколко престъпления преди да има влязла в сила присъда за което и да е от тях, престъпленията да не бъдат обединени в едно дело поради различни причини и да бъдат разглеждани отделно, като делата приключат с отделни присъди. Едновременното разглеждане в едно дело на няколко престъпления срещу едно лице, е препоръчително с оглед избягването на практически затруднения, но не е задължително. Съгласно чл. 25, ал. 1 НК и в случаите, когато лицето е осъдено с отделни присъди, се прилагат разпоредбите на чл. 23 и чл. 24 НК. Кумулирането на наложени наказания става с отделен акт в самостоятелно производство, като компетентен да се произнесе съгласно чл. 39, ал. 1 НПК е съдът, постановил присъдата, която последна е влязла в сила.

Видовете подсъдност имат голямо значение за правилното функциониране на правосъдието, защото определят кой от различните по степен и територия съдилища е компетентен да разгледа дадено дело като първа инстанция. Подсъдните на конкретния съд наказателни дела се определят от кръга на неговата компетентност. Така чл. 35, ал. 1, 2 и 3 НПК очертават подсъдността на общите съдилища, които разглеждат наказателни дела; чл. 39б НПК определя подсъдността на военните съдилища, а изброяване на подсъдните на специализирания наказателен съд дела се съдържа в чл. 411а, ал. 1, 2 и 3 НПК. За военните съдилища е допустимо, при наличието на множество престъпления, извършени от подсъдимия, делото да се разгледа от тези съдилища без да се наруши или да се разшири компетентността им, защото критерият за определяне на подсъдността на военните съдилища е престъпленията да са извършени от военнослужещи, които имат това качество по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България /обн., ДВ, бр. 112 от 1995 г./.

Предметната подсъдност на специализирания наказателен съд, за разлика от военните съдилища, е определена по видове престъпления, които са изчерпателно изброени. От това следва, че специализираният наказателен съд не е компетентен да разглежда дела за престъпления, извършени от същите лица, но за престъпления, непосочени в чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК. Да се приеме обратното означава материалната компетентност на специализирания наказателен съд да бъде неясна и неопределена, защото ще надхвърли включените в предмета му престъпления. Обединяването на дела за множество престъпления, извършени от едно лице, е напълно възможно и по отношение на специализирания наказателен съд, но само в случаите, когато всички, извършени от подсъдимия престъпления, са измежду изброените в чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК.

Разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК създава предпоставки делата, подсъдни на специализирания наказателен съд, изцяло да съвпадат с делата, подсъдни на районните и окръжни съдилища, които разглеждат наказателни дела и на практика те да разглеждат едновременно еднакви дела. Самата правна уредба, със създаването на оспорената разпоредба, представлява обективно основание за неограниченото разширяване на компетентността на специализирания наказателен съд, без дори да се предполага недобросъвестно поведение на наблюдаващия прокурор, както се твърди в искането.

По горните съображения Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК следва да бъде обявена за противоконституционна, защото е несъвместима с идеята за създаване на специализиран наказателен съд по

материя, а не по субект. Оспорената разпоредба обективно създава условия специализираният наказателен съд да разглежда дела за всички престъпления по Наказателния кодекс без никаква връзка между тях, освен идентичност на престъпния субект, включително ако извършеното престъпление извън обхвата на чл. 411а НПК е по-тежко.

Съвкупността от престъпления не обуславя винаги обединяване на делата, защото остават приложими общите правила за групиране на влезлите в сила присъди, постановени от различни съдилища, по предвидения процесуален ред в чл. 39 НПК и при спазване на изискванията по чл. 23-25 НК.

Разглеждането на други дела за други престъпления би направило от специализирания наказателен съд общ съд, което противоречи на наименованието на новосъздадения съд и на целта от създаването му.

Ако се допусне това, на специализирания наказателен съд ще се придаде качеството на общ съд в противоречие на чл. 119 от Конституцията и ще се наруши принципа за правовата държава по чл. 4, ал. 1 от основния закон.

1. 3. 2. Относно възможността за разглеждане от специализирания наказателен съд на дела за различни престъпления срещу различни лица, обединени поради връзка помежду им – чл. 411а, ал. 5 НПК

Вносителите на искането оспорват чл. 411а, ал. 5 НПК, като твърдят, че при някои форми на съучастие, подсъдимият може да не е извършил престъпление, подсъдно на специализирания наказателен съд, но ще бъде съден от него.

Оспорената разпоредба не урежда форми на съучастие, а предвижда, когато две или повече дела за различни престъпления срещу различни лица имат връзка помежду си, те да се обединяват, ако правилното им изясняване налага това, а когато някое от тях е подсъдно на специализирания наказателен съд, обединеното дело да се разглежда от него.

Правилото за обединяване на наказателни дела при връзка между тях е залегнало в чл. 41 НПК и е изцяло повторено в първото изречение на оспорената разпоредба, като не се наблюдава съществено отклонение от правилата, приложими за общите съдилища. Обединяването на дела за различни престъпления срещу различни лица при наличието на връзка помежду им, е законодателно решение, утвърдено в дългогодишната съдебна практика. То е насочено не само към икономичност и бързина на наказателния процес, но и към постигане на по-голяма правна сигурност, когато по две или повече дела е налице цялостно или частично съвпадение на фактите и обстоятелствата, включени в предмета на доказване. Оспорената разпоредба на чл. 411а, ал. 5 НПК изхожда от същите цели и е изцяло подчинена на идеята за справедлив наказателен процес. Създаването ѝ е продиктувано от това, че специализираният наказателен съд и окръжният съд са съдилища от еднаква степен съгласно чл. 100а, ал. 2 ЗСВ и възниква необходимостта да се определи подсъдността на обединеното дело, когато някое от делата е подсъдно на специализирания наказателен съд, а свързаното с него дело за най-тежкото престъпление, е подсъдно на окръжния съд. В този случай законодателят е преценил за целесъобразно да отдаде предимство на специализирания наказателен съд, за разлика от хипотезата по чл. 411а, ал. 6 НПК, в която е дал предимство на военния съд, когато едно дело е подсъдно на специализирания наказателен съд и на военния съд.

Разпределението на подсъдността относно обединеното дело, извършено с оспорената разпоредба на чл. 411а, ал. 5 НПК, не нарушава принципа за правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, включващ

принципа за правна сигурност и принципа за материална справедливост. То е естествено при положение, че специализираният наказателен съд не е извънреден съд, а е специализиран съд, равен по степен на окръжните съдилища и според правната си уредба е част от системата на съдилищата, оглавявана от Върховния касационен съд, установен е със закон, прилага същото материално и процесуално наказателно право и съдиите в него се избират при спазване на общите условия и ред като съдиите от другите съдилища. Специализираният наказателен съд ще се наложи да се произнася и за престъпления, извън обхвата на специализираната му предметна компетентност, в случаите на оправдаване на подсъдимите по предявените обвинения и осъждането им в рамките на обстоятелствената част на обвинителния акт за доказаното по несъмнен начин всяко друго еднакво или по-леко наказуемо престъпление. Липсва правна уредба в тази насока и законодателят следва да уреди по подходящ начин тази напълно допустима и възможна хипотеза.

Оспорената разпоредба не противоречи на принципа на правната сигурност, възпътен в понятието за правовата държава по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото не се нарушава изискването за установеност на съда. Предимството на специализирания наказателен съд е установено в оспорената разпоредба и тя не нарушава принципа подсъдността да се определя на основата на обективен критерий – в случая връзката между няколко дела за различни престъпления срещу различни лица, която налага обединяване на делата с оглед правилното им изясняване. Въпросът за наличието на връзка между делата и за основанията за обединяването им се решава от прокурора в досъдебната фаза съгласно чл. 217, ал. 1 и 2 НПК, която е диспозитивна норма. След повдигане на обвинението пред съда с внасяне на обвинителния акт и образуване на делото, този въпрос е първият, който подлежи на съдебна проверка по чл. 248, ал. 2, т. 1 НПК, като в този случай съдията-докладчик прекратява съдебното производство /чл. 249, ал. 1 НПК/.

Конституционният съд не споделя доводите в искането за хипотетична недобросъвестност на прокурора при прилагане на разпоредбата на чл. 411а, ал. 5 НПК. Добросъвестността на органите на власт, в т.ч. и на органите на съдебната власт, трябва да се предполага. Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., че намира за неприемлива конструкция, при която съществува хипотетичната възможност прокурорът да е недобросъвестен и избирателно да включва или да не включва в обвинителния акт едно или друго деяние, както и че правилното прилагане на закона е въпрос на законосъобразно, компетентно и добросъвестно изпълнение на възложените правомощия.

С чл. 411а, ал. 5 НПК не се ограничават правата на обвиняемия, поради което не е нарушен чл. 31, ал. 4 от Конституцията. Принципът за пропорционалност изисква извършителите на престъпни деяния да бъдат съдени от конкретния установен със закон съд и в случая установеният съд с оспорената разпоредба е специализираният наказателен съд. Този съд, преценен в абстрактната рамка на правната уредба, по своите характеристики е равен по степен съд на окръжните съдилища от системата на общите съдилища. Ето защо възлагането му за разглеждане, на основание на оспорената разпоредба, на дела за други престъпления, извън изброените в чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК, при наличието на обективна връзка между делата, не води до стесняване на правата на обвинените лица. Обратно, създават се условия за всестранно и справедливо провеждане на съдебния процес, както и се гарантира правната сигурност.

Разпоредбата на чл. 411а, ал. 5 НПК е в съответствие и с чл. 6 КЗПЧОС, защото създава предпоставки делото срещу всяко обвинено в извършване на престъпление лице, да бъде разгледано справедливо от създаден предварително със закон независим и безпристрастен съд, какъвто по правната си регламентация, е и специализираният наказателен съд.

I. 4. Относно особените правила за разглеждане на дела, подсъдни на специализирания наказателен съд – чл. 411а - 411е НПК

Оспорената Глава тридесет и първа “а” от Наказателно-процесуалния кодекс с наименование “Особени правила за разглеждане на дела, подсъдни на специализираните наказателни съдилища”, не въвежда съществени отклонения от общите правила. Това наименование тя носи доколкото с такива наименования са Глава тридесета – Особени правила за разглеждане на дела за престъпления, извършени от непълнолетни и Глава тридесет и първа – Особени правила за разглеждане на дела, подсъдни на военните съдилища. Всички те се намират в Част пета – Особени правила, в която са регламентирани отклоненията от общите правила.

Съгласно разпоредбата на чл. 411е НПК специализираният наказателен съд прилага общите правила, доколкото в тази глава няма особени правила. Това означава, че няма разлика между общите съдилища и специализирания наказателен съд относно правата на участниците в досъдебната и съдебната фаза на производството, относно правилата на доказване, видовете доказателства и доказателствените средства, образуването и провеждането на разследването, начина на провеждане на съдебното производство, възможността за конституиране на граждански ищци и частни обвинители и за предявяване на граждански искове, начин на изготвяне и съдържание на съдебните актове, възможността за въззивно обжалване на присъдите на специализирания наказателен съд пред апелативния специализиран съд и на касационно обжалване на решенията на последния пред Върховния касационен съд /чл. 411б НПК/, което е гаранция за точното и еднакво прилагане на законите от специализирания наказателен съд.

Предвид горното съдът е на мнение, че прилагането на общите процесуални правила от специализирания наказателен съд го прави редовен, а не извънреден съд.

I. 4. 1. Относно разследващите полицаи - чл. 411в НПК

В искането се сочи, че разследващите полицаи в следствения отдел в специализираната прокуратура се назначават със заповед на министъра на вътрешните работи и са на пряко негово подчинение, поради което не могат да бъдат обективни и с това е нарушен принципът на правовата държава и принципът на разделение на властите.

Съгласно оспорения чл. 411в НПК органи на досъдебното производство по подсъдните на специализирания наказателен съд дела са прокурорът от специализираната прокуратура и разследващите органи, които са следователите в следствения отдел в специализираната прокуратура и разследващите полицаи, определени със заповед на министъра на вътрешните работи.

Съдът намира, че разпоредбата на чл. 411в НПК не прави специализирания наказателен съд извънреден съд на две основания. Независимо че систематичното място на разпоредбата е в особените правила, тя не е в отклонение от общите правила на досъдебното производство и конкретно от чл. 52, ал. 2 и 3 НПК, които предвиждат, че разследващи органи са служителите от Министерството на вътрешните работи, назначени на длъжност “разследващ

полицай” и полицейските органи в Министерството на вътрешните работи – в случаите, предвидени в този кодекс. По сходен начин са уредени органите на военното досъдебно производство /чл. 399, ал. 2 и 3 НПК/, при което военни разследващи органи са военните следователи и военните разследващи полицаи, определени със заповед на министъра на отбраната. Разследващите органи не действат под ръководството на министъра на вътрешните работи, а под ръководството и надзора на прокурора /чл. 52, ал. 3 НПК/, който непосредствено следи за законосъобразното провеждане на разследването и тази законова уредба напълно съответства на чл. 127, т. 1 от Конституцията.

Разследващите полицаи са полицейски органи и като такива са част от Министерството на вътрешните работи, ръководено от министъра на вътрешните работи, на който те са подчинени административно. Като орган на изпълнителната власт, министърът на вътрешните работи не е включен от Наказателно-процесуалния кодекс в дейността по разследването. То се осъществява от разследващите органи, а ръководството и надзорът върху тях Конституцията и процесуалният закон вменяват на прокурор, който е орган на съдебната власт. Гаранциите за независимост на служителите на Министерството на вътрешните работи, назначени на длъжност “разследващ полицай”, се съдържат и в чл. 54 от Закона за Министерството на вътрешните работи /обн., ДВ, бр. 17 от 2006 г./, съгласно който, те извършват разследването на престъпления по реда на Наказателно-процесуалния кодекс, ръководят се от закона и от задължителните писмени указания на прокурора по разследването и горестоящите ръководители нямат право да им дават указания по разследването. Издаването от министъра на вътрешните работи на административната заповед за определяне на разследващите полицаи, не ги прави и функционално зависими от орган на изпълнителната власт в дейността им по разследване на престъпленията, поради което не са нарушени конституционните принципи на правовата държава и на разделение на властите, и съдът не установява противоконституционност на чл. 411в НПК.

1. 4. 2. Относно задължението за явяване на участниците в процеса пред специализирания наказателен съд – чл. 411д, ал. 3 НПК

Оспорената разпоредба задължава участниците в процеса да се явяват в съдебното заседание пред специализирания наказателен съд независимо от призоваването им пред други съдилища или органи на досъдебното производство. Вносителите на искането твърдят, че по този начин специализираният наказателен съд се поставя над всички други съдилища и държавни органи, а участниците в процеса, независимо от задълженията си към други органи на съдебната власт, трябва да го предпочетат под заплахата от санкции.

Проблемът с отлагането на делата от съдилищата, поради неявяване на някои от участниците в процеса предвид служебна ангажираност по други дела, е изключително актуален в българските условия. Няма нормативно установени в законодателството правила за поредност за явяване на участниците по делата пред различните по вид и степен органи на съдебната власт, защото не се касае до процесуални правила, а до правила, свързани с организацията на работа по разглеждане на делата. Поначало конкуренция между съдилищата и органите на съдебното производство относно приоритетите за явяване на участниците в процеса съществува постоянно и преди създаването на специализирания наказателен съд. Конкуренция може да възникне не само поради необходимостта от явяване на участниците в процеса по едно и също време в

различните по степен съдилища, но и в равни по степен съдилища в различните съдебни райони, както и при призоваване по едно и също време в различните звена на органите на досъдебното производство. Съображенията да бъде предпочетен един орган на съдебната власт пред друг при призоваване по различни дела в едно и също време, могат да бъдат различни – по-ранно получаване на призовката, по-голяма фактическа и правна сложност на делото, по-висок по степен орган на съдебната власт, по-голям материален интерес на делото и пр., като възникналите в практиката проблеми се решават също по различен начин.

За пръв път с оспорения чл. 411д, ал. 3 НПК в закон се урежда приоритетно явяване на участниците в процеса по делата, разглеждани само в един конкретен съд. Такъв факт сам по себе си придава елемент на изключителност на този съд. Неоснователно се твърди в искането, че участниците в процеса под заплахата от санкция трябва да предпочитат специализирания наказателен съд. Оспорената разпоредба не предвижда никаква санкция при неизпълнение на регламентираното с нея задължение, но дори самото създаване на подобно задължение за приоритетно явяване в съдебно заседание пред специализирания наказателен съд, във вреда на делата в другите съдилища и в органите на досъдебното производство, го отличава от всички тях. Подобно задължение, непредвидено за никой друг орган на съдебната власт, придава на специализирания наказателен съд не само по-специално и по-особено място спрямо останалите органи на съдебната власт, но му придава и характер на привилегирован съд.

Целта, която законодателят си поставя е разбираема – чрез организационни мерки да се избегне безпричинното отлагане на делата, подсъдни на специализирания наказателен съд и приключването им в разумен срок. Организацията по подготовката, разглеждането и приключването на делата е задължение на прокурора в досъдебната фаза и на съда в съдебната фаза. На изискването за разумен срок са подчинени новите чл. 411г и чл. 411д, ал. 2 НПК, които вменяват на прокурора и съдията-докладчик задълженията да упражняват правомощията си в много по-кратки срокове от предвидените по делата, подсъдни на общите съдилища. Никъде обаче в Наказателно-процесуалния кодекс или в другите процесуални закони /ГПК и АПК/ не са уредени задължения участниците в процеса приоритетно да се явяват в определен съд или по определен вид дела, независимо и във вреда на поетите от тях предварително други служебни ангажименти по други дела по същото време.

Специализираният наказателен съд е редовен съд от системата на съдилищата в Република България и не заема някакво специално място спрямо останалите съдилища, прокуратури и следствени органи, за да се налага всички участници по делата да пренебрегват задълженията си за участие по други дела и приоритетно да се явяват в специализирания наказателен съд.

Оспорената разпоредба не отчита, че е напълно възможна хипотеза, при която участниците в процеса едновременно да трябва да се явяват по дела за престъпления, посочени в чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК, едновременно в специализирания наказателен съд, апелативния специализиран наказателен съд и Върховния касационен съд и няма основание с предимство винаги да се ползва най-ниският по степен съд.

Явяването на участниците в процеса в съдебното заседание пред специализирания наказателен съд е важно за обществото с оглед характера на делата, подсъдни на този съд, защото престъпленията на организираната

престъпност са с висока обществена опасност. Наказателните дела, свързани с организираната престъпност, наистина са специфични, но общественият интерес от съвременното им приключване не винаги надвишава обществения интерес от приключването на други дела. В наказателно-правната област престъпленията, включени в предметната компетентност на специализирания наказателен съд, не са винаги с най-висока степен на обществена опасност спрямо останалите правонарушения, като например подсъдни на окръжните съдилища остават делата за държавна измяна, диверсия и вредителство, тежко наказуемите убийства по чл. 116 НК /с изключение на тези по т. 10/ и т.н. С по-значим обществен интерес могат да се окажат граждански, търговски или административни дела, които по силата на оспорената разпоредба, трябва да бъдат пренебрегнати от участниците в процеса в интерес на дело в специализирания наказателен съд. Не по-малко важни за участниците в процеса и за обществото са делата, за които законодателят е предвидил да се разглеждат в съкратени срокове като бързи производства.

Предвиденото в чл. 411д, ал. 3 НПК приоритетно явяване в специализирания наказателен съд неминуемо ще доведе до затруднения в работата на други съдилища и на органите на досъдебната фаза, както и до отлагане на дела на това основание, в резултат на което ще се стигне до неоправдано забавяне на дела. Участниците по тези дела могат да бъдат най-различни: обвиняеми, в т.ч. задържани, пострадали от престъпления, ищци или ответници по граждански и търговски дела, жалбоподатели по административни дела и пр. Не съществува законова причина разглеждането на всичките тези дела да бъде забавено, независимо от положените усилия от решаващия съд, и те да не приключат в разумен срок, както и да се затрудни ефективното упражняване на правото на защита по чл. 122, ал. 1 от Конституцията.

По горните съображения Конституционният съд счита, че оспореният чл. 411д, ал. 3 НПК е противоконституционен, защото създава привилегировано положение само на един съд за сметка на ограничаване правото, а в някои случаи и задължението, за явяване на страните пред другите органи на съдебната власт. Ограничаването на права в случая, съпоставено с постигането на друга конституционносъобразна цел, не е пропорционално, защото общественият интерес от съвременното приключване на делата за престъпления, извършени от организирани престъпни групи, не винаги надвишава обществения интерес от приключване на други дела. Оспорената разпоредба косвено създава предпоставки за нарушаване на правото на защита по чл. 56 от Конституцията и на реда за неговото ефективно упражняване по чл. 122, ал. 2 от Конституцията по отношение лицата, обвинени в извършване на престъпления, подсъдни на общите и военните съдилища.

Разпоредбата на чл. 411д, ал. 3 НПК не е в съответствие с чл. 6 КЗПЧОС, защото ще доведе до забавено разглеждане на други дела в останалите общи и специализирани съдилища и в органите на досъдебното производство, и до неприключването им в разумен срок по смисъла на цитираната разпоредба от международния договор.

1. 4. 3. Относно принудителното довеждане на вещо лице пред специализирания наказателен съд - чл. 411д, ал. 4 НПК

Съгласно оспорения чл. 411д, ал. 4 НПК, при неявяване на свидетел или вещо лице по неуважителна причина същият се довежда принудително за следващия заседателен ден, определен от съда.

Поначало редовно призованите свидетели и вещи лица са длъжни да се явяват в съдебно заседание, за да не стават причина за неоснователно и безпричинно отлагане на делото и за неприключването му в разумен срок. Санкцията за неявяване и за свидетелите и за вещото лице е глоба. Съгласно чл. 120, ал. 3 НПК, чиято конституционност не е оспорена, при неявяване без уважителни причини за свидетелите се предвижда и довеждане принудително за разпит от службите на Министерство на правосъдието съгласно чл. 71, ал. 4 НПК. Отклонение се наблюдава при уредбата на вещите лица, защото чл. 149 НПК не предвижда принудителното им довеждане по делата, разглеждани от общите съдилища.

Неявяването в съдебно заседание без уважителни причини на свидетелите и вещите лица, създава по един и същи начин непреодолими пречки при разглеждане на делата и това налага те да бъдат доведени принудително, от което не следва, че се ограничава свободата им. Ограничението на правата им се извършва с легитимна цел – приключване на делото в разумен срок. Задълженията към правосъдието на свидетелите и вещите лица са идентични /чл. 120 и чл. 149 НПК/ и те са свързани с явяването им пред съответния орган на съдебната власт, пред който са призовани, като в интерес на правосъдието е това задължение да бъде изпълнено. На задължението на всички участници в процеса, съответства правото и задължението на решаващия съд да осигури изпълнението на задължението. Поради това, когато вещото лице не се явява доброволно без уважителни причини и не изпълнява задължението си към правосъдието, съдът го обезпечава, без по този начин да засяга личната му свобода и неприкосновеност, защитени от чл. 30, ал. 1 от Конституцията. Ограничаването на свободата на вещото лице е в резултат на неизпълнение на задължението му по чл. 149, ал. 1 НПК да се яви без уважителни причини и да даде заключение по въпросите на експертизата, след като е назначено с нарочен акт на съда и не си е направило отвод. Делата в специализирания наказателен съд ще са с много подсъдими и свидетели с оглед характера на организираната престъпна дейност, и това оправдава прилагане на принудителното довеждане не само относно свидетелите, но и относно вещите лица. Оспорената разпоредба не нарушава чл. 30, ал. 1, чл. 121 и чл. 122 от Конституцията.

1. 5. Относно даването на разрешение за използване на специални разузнавателни средства – чл. 174, ал. 3 НПК

Разрешението за използване на специални разузнавателни средства по дела, подсъдни на специализирания наказателен съд, съгласно оспорения чл. 174, ал. 3 НПК, се дава предварително от неговия председател или от изрично оправомощен от него заместник-председател. В искането са развити доводи, че териториалната компетентност на този съд се разпростира върху цялата страна и председателят на съда може да дава разрешения за използване на специални разузнавателни средства, независимо от данните къде е извършено престъплението, каквито права другите председатели на съдилища нямат.

Териториалната компетентност на специализирания наказателен съд е за престъпления на територията на страната, поради което и възможността за даване на разрешения за използване на специални разузнавателни средства е за престъпления, извършени на територията на цялата страна. От това обстоятелство не следва извод за извънредност на съда. Уредбата на специализирания наказателен съд в тази част не се отклонява от уредбата на общите съдилища, при които разрешението за използване на специални разузнавателни средства се дава предварително от председателя на окръжния

съд, а по отношение на военнослужещите - от председателя на съответния военен съд /чл. 174, ал. 1 и 2 НПК и чл. 15, ал. 1 от Закона за специалните разузнавателни средства /ЗСРС/ /обн., ДВ, бр. 95 от 1997 г./. Идентични с общите съдилища са редът за издаване на разрешенията, осигуряването и прилагането им, както и ограниченията за използването им.

В искането неоснователно се твърди, че при използването на специални разузнавателни средства още няма образуван наказателен процес и не може да се установи как “оперативната разработка” ще се превърне в наказателно дело, подсъдно на специализирания наказателен съд. Разпоредбата на чл. 173, ал. 1 НПК предвижда искането за използване на специални разузнавателни средства да се прави от наблюдаващия прокурор до съда, тоест вече по образувано досъдебно производство. Специалните разузнавателни средства се използват именно в тази фаза на наказателното производство, в която категорично не може да се установи какво престъпление е извършил заподозреният и конкретно извършил ли е някое от престъпленията, визирани в чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК. Изрично в чл. 12, ал. 1 ЗСРС е предвидено, че специалните разузнавателни средства се използват по отношение на лица, за които са получени данни и има основание да се предполага, че подготвят, извършват или са извършили тежки престъпления, а не за лица, които вече са привлечени като обвиняеми по конкретни престъпления. В този смисъл Конституционният съд вече се е произнесъл с Решение № 10 от 2010 г. по к.д. № 10/2010 г., с което е приел, че “в хода на предварителното разследване, при наличието на достатъчно доказателства, конкретно лице може да бъде привлечено като обвиняем, но на този етап от процесуалното развитие, това обвинение е предназначено само временно да определи рамките на предмета на доказване”.

Въз основа на горното Конституционният съд достига до заключението, че оспореният чл. 174, ал. 3 НПК не противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и на равенството на гражданите по чл. 6, ал. 1 от Конституцията, защото разрешението се дава от председателя на специализирания наказателен съд, който има идентични правомощия с председателите на окръжните съдилища, съобразно неговата материална и териториална компетентност.

1. б. Относно предложенията за съдебни заседатели за специализирания наказателен съд – чл. 68, ал. 2 ЗСВ

Вносителите на искането оспорват разпоредбата на чл. 68, ал. 2 ЗСВ, съгласно която предложенията за съдебните заседатели за специализирания наказателен съд се правят от Столичния общински съвет, като твърдят, че последният е политически орган и назначенията ще бъдат политически.

Конституционният съд намира, че няма отклонение в законовата уредба относно предлагането и определянето на съдебните заседатели от общите съдилища и тези от специализирания наказателен съд, за да се наблюдава извънредност на последния. Правилото е предложенията за съдебни заседатели за съответния съд да се правят от общинския съвет в съдебния район на този съд /чл. 68, ал. 1 ЗСВ/. Оспорената алинея втора на чл. 68 ЗСВ не бележи отклонение от него, като предвижда Столичният общински съвет да прави предложенията за съдебните заседатели за специализирания наказателен съд, чието седалище е в гр. София /чл. 100а, ал. 2 ЗСВ/.

По-същественият момент е, че общинските съвети само предлагат съдебните заседатели, а съгласно чл. 68, ал. 3 ЗСВ определянето им се извършва от общото събрание на съдиите от съответния по-горен съд. В пълно съответствие с реда за

общите съдилища, е предвиденият ред за специализирания наказателен съд, чиито съдебни заседатели съобразно чл. 68, ал. 3, т. 3 ЗСВ се определят от общото събрание на съдиите от апелативния специализиран наказателен съд. Сходен е начинът за избор на съдебните заседатели на специализирания военен съд – те се предлагат от командирите на подразделенията и се определят от общото събрание на съдиите от военно-апелативния съд /чл. 68, ал. 4 ЗСВ/.

Доводите в искането за политическа пристрастност на съдебните заседатели не са юридически и предвид идентичната им законова уредба, следва да се отнасят въобще за съдебните заседатели във всички съдилища, поради което съдът не ги обсъжда. Съдебните заседатели имат еднакви права и задължения със съдиите /чл. 66, ал. 2 ЗСВ/, като процесуалният закон предвижда законови гаранции за безпристрастност на целия съдебен състав, както и възможност по чл. 29, ал. 2 НПК за мотивиран отвод на съдебен заседател предвид предубеденост поради политическо пристрастие.

Съдът счита по горните съображения, че чл. 68, ал. 2 ЗСВ не е противоконституционен, защото не нарушава залегналия в чл. 8 от Конституцията принцип за разделение на властите и ненамеса на други власти, включително на органите на местно самоуправление, в дейността на съдебната власт чрез включване в съдебните състави на специализирания наказателен съд на лица, които не отговарят на необходимите изисквания, защото изборът на съдебните заседатели става от орган на съдебната власт. Не е нарушен и чл. 117, ал. 2 от основния закон за независимост на съдебната власт и подчиняване на съдебните заседатели при осъществяване на своите функции само на закона, защото са уредени процесуалните способности за защита на подсъдимия срещу незаконосъобразни действия на всеки от членовете на съдебния състав.

1. 7. Назначаване на съдии и прокурори в специализирания наказателен съд и специализираната прокуратура – чл. 164, ал. 3 и ал. 6 ЗСВ

Вносителите на искането поддържат, че въведените допълнителни изисквания за съдиите и прокурорите в специализирания наказателен съд и специализираната прокуратура ги поставят в “по-горна категория”.

Конституцията не съдържа правила относно организацията на съдилищата и прокуратурата, и относно статута на съдиите и прокурорите, а препраща в чл. 133 условията и редът за назначаването им да се уредят със закон.

Специализираният наказателен съд, за да бъде редовен, следва съдиите в него, както и прокурорите в специализираната прокуратура, да се назначават съобразно същите условия и ред, прилагани за останалите съдии и прокурори.

В Закона за съдебната власт специализираният наказателен съд е уреден в оспорения нов Раздел VIa, чл. 100a-100e, по напълно идентичен начин с друг специализиран съд – военния съд /чл. 95-100/. Апелативният специализиран наказателен съд е уреден в оспорения нов Раздел VIIa, чл. 107a-107в, по идентичен начин с апелативния съд /чл. 101-107/, поради което съдът намира, че няма отклонения в уредбата на организацията на специализирания наказателен съд и организацията на общите съдилища и на специализирания военен съд.

Назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването на съдиите и прокурорите в новосъздадените специализирани структури се извършва, съгласно чл. 160 ЗСВ, от Висшия съдебен съвет по реда, предвиден за всички съдии и прокурори.

Различията между специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури и останалите съдилища и прокуратури се наблюдават в уредбата на условията за заемане на длъжност и във възнагражденията.

Съдиите и прокурорите в новосъздадените специализирани структури, следва да отговарят освен на общите условия за назначаване на съдии и прокурори, и на допълнителни условия. Съгласно оспорения чл. 164, ал. 3 ЗСВ за съдия в специализирания наказателен съд и прокурор в специализираната прокуратура се назначава не “лице”, каквото е изискването за всички други съдилища и прокуратури, а съдия или прокурор, който има най-малко 10 години стаж, от които поне 5 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател. За съдия в апелативния специализиран наказателен съд и прокурор в апелативната специализирана прокуратура оспорената разпоредба на чл. 163, ал. 6 ЗСВ въвежда изисквания кандидатите да са съдия или прокурор, който има най-малко 12 години стаж, от които поне 8 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател.

Конституционният съд отбелязва, че законодателят въвежда четири допълнителни условия за назначаване, различни от условията за назначаване на останалите съдии и прокурори, а именно: наличие на по-дълъг общ юридически стаж; наличие на специален юридически стаж като съдия, прокурор или следовател; да са били съдии по наказателни дела и към момента на назначаване да заемат длъжност съдия или прокурор.

Съдът счита, че въвеждането на допълнителните условия за по-дълъг общ и специален стаж не придава на специализирания наказателен съд и специализираната прокуратура качеството на извънредни. Допълнителният опит, според становището на Венецианската комисия, не трябва да действа като освобождаване от изпълнение на изискването за съществените качества, които се очаква да притежават всички, които стават съдии и прокурори, и това са общите изисквания за назначаването на съдии и прокурори, най-важните сред които са професионалните и нравствени качества. Въведените завишени изисквания са израз на намерението на законодателя в новосъздадените специализирани звена в съдебната власт да бъдат назначени съдии и прокурори с голям практически опит като цяло, и в частност като съдии, прокурори и следователи. Предвидената в закона по-висока квалификация следва по-високи стандарти от предвидените за останалите органи на съдебната власт, защото се предполага, че по-дългият стаж е гаранция за по-доброто познаване на спецификите на конкретната дейност, макар и да не е абсолютна гаранция за това. Изискването за общ и специален стаж е подход и критерий на законодателя за по-висок професионализъм и не представлява нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, защото признакът професионализъм не е между изчерпателно изброените в него социални признаци за недопускане на ограничение на правата /в този смисъл Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11/1994 г./. Предвид това съдът счита, че първите две допълнителни условия не противоречат на равенството на гражданите по чл. 6, ал. 2 от основния закон.

Относно въведено трето допълнително условие Конституционният съд отбелязва, че съобразно чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 1 и 3, чл. 130, ал. 6, т. 1, 2 и 3, чл. 130а, ал. 4, чл. 132, чл. 132а, ал. 6 и 7 и чл. 133 от Конституцията и чл. 163 ЗСВ, длъжността в съдебната система е “съдия”. Не съществува длъжност “съдия по наказателни дела”, както и няма съдия по друг критерий за специализация /брачен, трудов, административен, военен и пр. съдия/. Такава е уредбата и на длъжността “прокурор”, независимо в коя прокуратура работи съответният прокурор. Необходимостта от въвеждане на изискването кандидатът да е бил съдия по наказателни дела е спорна с оглед характера на подсъдните на специализирания наказателен съд престъпления, за които не е

нужен само подобен опит. Условие кандидатът да е съдия по определен вид дела не се предвижда за заемането на никоя от останалите длъжности в органите на съдебната власт, включително и за съдиите от Върховния касационен съд, пред когото подлежат на касационно обжалване присъдите на специализирания наказателен съд. Въведеното на законово ниво условие за назначаване на съдиите в посочения съд да са били определен период от време съдии по наказателни дела поставя в неравно положение различните съдии, които в определени моменти от професионалната си кариера по обективни причини разглеждат различни категории дела. Противоконституционно по този начин се стеснява кръгът от съдии, които отговарят на условията за заемане на длъжността “съдия” в специализирания наказателен съд или “прокурор” в специализираната прокуратура. Въвеждането на това изискване поражда и практическия проблем за съдържанието на понятието “съдия по наказателни дела” – дали това е съдия от наказателна колегия, който разглежда само наказателни дела или е съдия от съд, в който подобна специализация не е имало или тя не е била възможна, поради което той е разглеждал всякакви дела, и оттам в кои случаи даден съдия ще бъде определен като “съдия по наказателни дела”. В този смисъл оспорените разпоредби в частта, с която е въведено като условие за назначаване кандидатът да е “съдия по наказателни дела”, не е в противоречие с Конституцията и съдът не го обявява за противоконституционен, защото длъжността “съдия” е многократно уредена на конституционно ниво. Същевременно Конституционният съд е длъжен да отбележи в мотивите на решението, че изискването всъщност предполага съдията да е разглеждал наказателни дела.

Четвъртото въведено условие, различно от общите, е към момента на назначаване в новосъздадените специализирани звена, съдиите и прокурорите да заемат такива длъжности в органите на съдебната власт. Условието нарушава принципа по чл. 178, ал. 1 ЗСВ Висшият съдебен съвет чрез жребий да определя по 20 на сто от броя на свободните длъжности в съда и прокуратурата за заемането им чрез конкурс за първоначално назначаване, което изключение изрично е уредено и в оспорения чл. 178, ал. 4 ЗСВ. По този начин само в специализирания наказателен съд и специализираната прокуратура, в отклонение от всички други органи на съдебната власт, няма да могат да се заемат длъжности чрез конкурс за първоначално назначаване, независимо че създаването на новите структури е обусловено от определената като незадоволителна работа на съдилищата и прокуратурата по делата срещу организираната престъпност. Изискването за заемане на определена длъжност към момента на назначаване не е израз на професионализъм, за разлика от продължителността на придобития стаж. Възможни са случаи на временно напускане от системата на съдии и прокурори, които могат да се върнат в нея и да възстановят несменяемостта си, което изрично е уредено на конституционно ниво в чл. 129, ал. 5 и същевременно тези лица с дълъг и богат професионален опит, не могат да кандидатстват за заемане чрез конкурс за първоначално назначение на длъжност в специализирания наказателен съд и специализираната прокуратура. Подобно ограничение не е въведено за Върховния касационен съд и Върховна касационна прокуратура, както и за останалите специализирани съдилища – военни и административни.

Конституционният съд намира, че изискването надхвърля законодателната целесъобразност и е дискриминационно, защото се нарушава принципа за равенство на гражданите пред закон по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Принципът

е общ за цялата правна система, забранява произволното неравнопоставяне и е повеля за равно третиране /Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г./.

Забраната за външни назначения в специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури е дискриминационна по признака обществено положение, тъй като ограничава правата на всички останали юристи, които притежават необходимия за заемане на длъжност общ и специален стаж по чл. 164, ал. 3 и 6 ЗСВ, зачетен по реда на чл. 164, ал. 8-10 ЗСВ. Наред с това ограничението създава привилегии за заемащите длъжности само в два от органите на съдебната власт, като не допуска външни назначения, макар и само относно малка част от свободните длъжности.

По тези съображения Конституционният съд заключава, че чл. 164, ал. 3 и 6 ЗСВ в частта “съдия или прокурор, който” е противоконституционен.

1. 8. Относно възнагражденията на съдиите и прокурорите в специализирания наказателен съд и специализираната прокуратура – чл. 233, ал. 2, 3, 4 и 5 ЗСВ

Съдиите, прокурорите и следователите получават основно месечно възнаграждение съответно на заеманата длъжност или на придобития ранг при повишаване на място в по-горен ранг и възнаграждение. Видовете рангове за всички съдилища и прокуратури са уредени в чл. 233, ал. 1 ЗСВ, а отклоненията от тях – в оспорените ал. 2, 3, 4 и 5 на същия текст, съгласно които съдиите в специализирания наказателен съд са с ранг на съдия в апелативен съд; прокурорите в специализираната прокуратура са с ранг на прокурор в апелативна прокуратура; съдиите в апелативния специализиран наказателен съд са с ранг на съдии във Върховния касационен съд и прокурорите в апелативната специализирана прокуратура са с ранг на прокурор във Върховната касационна прокуратура.

Конституционният съд счита, че повишаване на място в органите на съдебната власт не е в нарушение на Конституцията и не поставя съдиите и прокурорите в новосъздадените специализирани структури в привилегировано положение. По силата на назначенията си в тях, те ще получават по-високи възнаграждения от колегите си в равните по степен общи и специализирани съдилища и прокуратури. Причините за това са тежестта на делата, по-голямата отговорност и натовареност, както и степента на сигурност.

Начинът на определяне на възнагражденията на съдиите и прокурорите не е уреден на конституционно ниво, поради което определянето им е въпрос на законодателна целесъобразност. Законодателят определя в чл. 233, ал. 2 и 3 ЗСВ по-високи рангове не само за новосъздадените специализирани структури, но и на съдиите от Софийския градски съд, Административния съд – град София и Софийския районен съд и на прокурорите от Софийска градска прокуратура и Софийска районна прокуратура. Подобен начин на различно определяне на длъжностите на съдиите в съдилищата със седалище в София е познат и на чл. 72, ал. 3 от Закона за устройство на съдилищата /обн., ДВ, бр. 23 от 1976 г., отм. бр. 59 от 1994 г./ На следващо място Конституционният съд е на мнение, че възнагражденията не са завишени по начин, който да сочи на облагодетелстване от страна на държавата на определени съдии и прокурори, с което да се нарушава тяхната равнопоставеност. От значение е и фактът, че предвидените в закона изисквания за общ юридически стаж на съдиите и прокурорите в специализираните звена, са равни на изискванията за по-високите по степен съд и прокуратура, чийто размер на възнагражденията ще получават.

Тези съображения дават на съда основание да приеме, че оспорените разпоредби относно трудовото възнаграждение не противоречат на Конституцията, защото

не нарушават равенството между съдиите и прокурорите в новосъздадените специализирани структури и тези в останалите общи и специални съдилища и прокуратура и защото чл. 133 от Конституцията предоставя на законодателя да уреди въпроса с възнагражденията на работещите в органите на съдебната власт.

I. 9. Относно прекратяването на образуваните съдебни производства в общите съдилища - § 9 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс /ЗИДНПК/ /обн., ДВ, бр. 13 от 11.02.2011 г./

Съгласно оспорената преходна разпоредба, образуваните съдебни производства по дела, подсъдни на специализирания наказателен съд, по които не е даден ход на съдебното следствие, се прекратяват от съдията-докладчик и се изпращат на съответния прокурор.

Съдът намира това законодателно разрешение за съобразено с Конституцията. Както се посочи по-горе, правилата на подсъдността имат голямо значение за разпределение на делата между съдилищата и те трябва да се спазват стриктно. Оспорената разпоредба има действие по отношение делата за престъпления, попадащи в чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК, които дела са образувани въз основа на обвинителни актове, внесени в общите съдилища, защото към този момент специализираният наказателен съд не е бил създаден. С промяната на подсъдността, въведена с чл. 411а, ал. 1 и 2 НПК, компетентен да разглежда делата за престъпления, изброени в посочената разпоредба, е единствено специализираният наказателен съд, а не общите съдилища, в които са образувани делата. Проверката дали делото е подсъдно на съда, се извършва от съдията-докладчик след образуването му от председателя на съда съгласно чл. 248, ал. 2, т. 1 НПК, която проверка може да бъде извършена до даване ход на съдебното следствие.

Оспорената разпоредба с оглед изложеното не нарушава принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото осигурява правната сигурност чрез разглеждане от специализирания наказателен съд на подсъдните му дела.

I. 10. Относно искането за установяване на несъответствие на оспорените разпоредби относно създаването на специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна

В искането се твърди, че голяма част от ЗИДЗСВ и ЗИДНПК не съответстват на чл. 10 и чл. 11 от Всеобщата декларация за правата на човека, съгласно която “всеки човек има право при пълно равенство на справедливо и публично разглеждане на неговото дело от независим и безпристрастен съд за установяване на неговите права и задължения”; на чл. 14 от Международния пакт за граждански и политически права, съгласно който “всички лица са равни пред съдилищата и трибуналите и всяко лице има право при разглеждане на каквото и да е наказателно обвинение срещу него или при оспорване на правата и задълженията в граждански процес на справедливо и публично разглеждане на делото от компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон” и на чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС, който предвижда правото “на всяко лице при наличието на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона”. Вносителите на искането не са конкретизирали кои точно от оспорените разпоредби не съответстват на посочените общопризнати норми на международното право, съдържащи се във Всеобщата декларация за правата на човека и на международните договори, по

които България е страна – Международния пакт за граждански и политически права и КЗПЧОС, както и не е посочено в какво се изразява несъответствието. От искането може да се направи извод, че специализираният наказателен съд, който според вносителите е извънреден съд, няма да бъде независим и безпристрастен съд с пълни гаранции за защита правата на подсъдимия.

Конституционният съд намира, че за оспорените норми, за които по-горе в мотивите не установява противоконституционност, не е налице и несъответствие с общопризнати норми на международното право и с международните договори, на които се позовават вносителите на искането. Създаването на специализиран наказателен съд, който да разглежда дела за определени престъпления, различни от делата за престъпления, подсъдни на общите наказателни съдилища, само по себе си не противоречи на посочените международни актове. В създаването на специализиран наказателен съд, различен от съдилищата, които разглеждат мнозинството от наказателните дела, няма никакво противоречие с изискванията на КЗПЧОС, тъй като разпределянето на подсъдността на делата за различните престъпления между различните съдилища, е обща характеристика на съответната правна система. Този подход е допустим от КЗПЧОС и имплицитно се признава в чл. 2 от Протокол 7 към Конвенцията.

Използването на специализиран наказателен съд не противоречи на европейските стандарти. На законово ниво уредбата на новосъздадените специализирани структури в съдебната власт отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС. Както сочи и Венецианската комисия в становището си, конституирането на специализиран съд може да породи трудности със спазване на изискванията за независимост и безпристрастност, поради което винаги трябва да са изпълнени всички аспекти на правото на справедлив процес по чл. 6 КЗПЧОС. Специализираният наказателен съд отговаря на изискванията за редовен съд, който да бъде независим и безпристрастен, тъй като е създаден със закон, прилага същото материално и процесуално право като останалите съдилища и съдиите в него се назначават съобразно условията и реда, предвидени за останалите съдии, което е гаранция за тяхната независимост по смисъла на чл. 6 КЗПЧОС. Точното и еднакво прилагане на законите по делата, разглеждани от специализирания наказателен съд, е гарантирано и от факта, че като касационна инстанция действа Върховният касационен съд.

По тези съображения, след като упражни правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията, съдът намира искането за неоснователно.

II. Относно същността на Висшия съдебен съвет

Висшият съдебен съвет /ВСС/ е конституционно създаден, специфичен колективен административен орган на съдебната власт, чиято основна цел е да осигурява независимостта ѝ. По Конституция той е създаден, за да осъществява кадровата политика в самостоятелната съдебна власт. Висшият съдебен съвет е специфичен съдебен орган с точно определени административни и организационни правомощия, от които става ясно, че не е правосъден, а висш административен орган, в който смисъл вече се е произнесъл Конституционният съд с Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9/1994 г.

Висшият съдебен съвет не е нов орган в българската правосъдна система, като за пръв път орган с такова наименование е създаден през 1910 г. към министъра на правосъдието като консултативен орган за решаване на кадровите въпроси на съдебната система.

Цялостната идея, свързана със създаването на ВСС с Конституцията от 1991 г., видно от стенографските протоколи от заседанията на VII-то Велико народно събрание и на Комисията за изработване на проекта за Конституция, е избирането на съдиите, прокурорите и следователите да става по един и същи начин от един кадрови колективен орган в самата съдебна власт.

Второто съществено конституционно правомощие на ВСС е да приема проекта на бюджет на съдебната власт /чл. 130, ал. 6, т. 4 от Конституцията/, което също е гаранция за отстояване на нейната независимост. Другите правомощия на съвета, уредени на конституционно ниво в чл. 130, ал. 6 и 7, са по-скоро от технически характер - да организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, да определя обхвата и структурата на годишните доклади, да ги изслушва, приема и внася в Народното събрание. По Закона за съдебната власт той има и други правомощия – например определя съдебните райони.

Висшият съдебен съвет пряко обслужва функционирането на съдебната система, а не я ръководи, каквато е например ролята на Министерския съвет в изпълнителната власт. Той по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си от останалите две власти и от Висшия съдебен съвет, като контролът върху актовете им се осъществява от по-горната инстанция. Неслучайно Глава шеста от Конституцията е с наименование “Съдебна власт”, а не “Висш съдебен съвет”, който е уреден едва в чл. 130 от основния закон, след уредбата на съдилищата, прокуратурата и следствените органи. Независимо от това ВСС, като кадрови орган, заема съществено място сред органите на съдебната власт, поради което той трябва да бъде независим и да не бъде подлаган на външен натиск от страна на законодателната или изпълнителната власт.

С приемането на втория по ред цялостен Закон за съдебната власт през 2007 г. се внесе съществена промяна в дейността на ВСС, който стана постоянно действащ орган. Промяна настъпи и в статуса на изборните членове на съвета, които трябва да напуснат заеманата длъжност и да преминат на работа по трудово правоотношение в съвета. Членовете на ВСС, избрани от съдебната квота, с факта на избора им изгубват качеството на съдии, прокурори и следователи за времето на мандата им. Функциите, които те осъществяват като членове на съвета, са присъщи на тези в администрацията, независимо че се касае до администриране в съдебната система. Поради това и чл. 28 ЗСВ предвижда след изтичане на мандата им те да бъдат възстановени на заеманите от тях длъжности преди избора.

В светлината на изложеното, Конституционният съд е на мнение, че ВСС е органът за кадрово обезпечаване на съдебната система с цел осигуряване нейната независимост. “Основополагащ принцип е, че съдебната власт е независима – чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Една от гаранциите на тази независимост е правото ѝ сама да назначава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите” /вж. Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9/1994 г./.

II.1. Относно достъпа на членовете на Висшия съдебен съвет до класифицирана информация – чл. 26а ЗСВ

Оспорената разпоредба на новия чл. 26а ЗСВ предвижда членовете на ВСС да предприемат необходимите действия за получаване на достъп до класифицирана информация и въвежда забрана член на съвета, който не е получил разрешение

за достъп, да участва в заседанията, когато се обсъждат материали и документи, съдържащи класифицирана информация, и да не се запознава с тях.

Според вносителите на искането, със създаването на чл. 26а ЗСВ, органите на изпълнителната власт ще определят кои членове на съвета могат да участват при приемането на определени решения, защото преценката за предоставяне на достъп е напълно субективна и не подлежи на контрол, поради което разпоредбата противоречи на принципите на правовата държава по чл. 4, ал. 1, на чл. 8, чл. 129 и чл. 130 от Конституцията.

Искането се подкрепя от Върховния касационен съд, главния прокурор, Висшия съдебен съвет, Висшия адвокатски съвет, Съюза на съдиите в България, Института за модерна политика, Асоциацията за европейска интеграция и права на човека и Български адвокати за правата на човека. Обобщено съображението в становищата се свежда до засягане на външната независимост на съдебната власт чрез посягане върху автономията на кадровия ѝ орган в разрез с принципа за разделение на властите. В някои от становищата се твърди, че избраните за членове на съвета съдии, прокурори и следователи запазват това си качество и попадат под изключението на чл. 39 от Закона за защита на класифицираната информация /ЗЗКИ/ /обн., ДВ, бр. 45 от 2002 г./. Обратното становище за неоснователност на искането в тази му част се аргументира от Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на финансите, министъра на вътрешните работи, Държавната агенция “Национална сигурност” и Държавната комисия по сигурността на информацията, които считат, че не бива да се създават привилегии за членовете на ВСС поради общественото им положение, както и че те нямат право на достъп до класифицирана информация при изпълнение на задълженията им, защото изключенията относно лицата са изрично и изчерпателно изброени в чл. 39 ЗЗКИ. Твърди се също, че въведеното изискване не е свързано със статуса на членовете на съвета, защото не е условие за избора им и отказът да се издаде разрешение за достъп, не е основание за освобождаването им.

Съгласно чл. 133 от Конституцията и чл. 1 ЗСВ целта на Закона за съдебната власт е да уреди устройството и дейността на органите на съдебната система и взаимодействието помежду им, както и взаимодействието им с органите на законодателната и изпълнителната власт, а не да урежда материя, свързана с достъпа до класифицирана информация. Обществените отношения, свързани със създаването, обработването и съхраняването на класифицираната информация, в това число условията и редът за предоставяне на достъп до такава информация, са уредени в Закона за защита на класифицираната информация, който не е предмет на настоящето искане за установяване на противоконституционност. Задължението за получаване на право на достъп до класифицирана информация за всички лица възниква от нормата на чл. 36 ЗЗКИ, съгласно която никое лице няма право на достъп до класифицирана информация единствено по силата на своето служебно положение с изключение на случаите по чл. 39. Дейността по проучване на надеждността на лицата се извършва от Държавна агенция “Национална сигурност”, като службите за сигурност имат правата по чл. 11, ал. 4 ЗЗКИ.

Оспореният чл. 26а, ал. 1 ЗСВ задължава членовете на ВСС да предприемат необходимите действия за получаване на достъп до класифицирана информация, което сочи, че се има предвид извършване на обикновено проучване за достъп до класифицирана информация с ниво на класификация “поверително” по чл. 46, т. 1 ЗЗКИ, защото процедурите по разширено и специално проучване по чл. 46,

т. 2 и 3 ЗЗКИ не започват по инициатива на проучваното лице. Подобно проучване се прави за лицата, кандидатстващи за длъжност или за изпълнение на конкретно възложени задачи. В случая не се касае за изпълнение на такива задачи, от което следва, че искането за проучване на членовете на съвета за надеждност е за кандидатстване /заемане/ на длъжността.

Конституционният съд не споделя становището, че в чл. 39 ЗЗКИ е заложена принципната идея членовете на съвета да не бъдат проверявани за достъп до класифицирана информация и да разполагат с достъп до такава информация при спазване на принципа "необходимост да се знае". Сочената разпоредба съдържа лимитиран списък на лицата, по отношение на които не се извършва проучване за надеждност, между които са съдиите, прокурорите, следователите и адвокатите. Те получават достъп по право, считано от момента на встъпване в длъжност до всички нива на класифицирана информация за срока на заемане на длъжността и при спазване на принципа "необходимост да се знае". Следва да се отбележи, че за съдиите, прокурорите, следователите и адвокатите правото на достъп до класифицирана информация е само за конкретното дело.

Конституционният съд е на мнение, че в нарушение на принципа за разделение на властите, за разлика от широкия кръг от лица с достъп до класифицирана информация в законодателната и изпълнителната власт, в съдебната власт сред лицата, за които не се извършва проучване за надеждност, неоснователно не са включени членовете на ВСС, предвид характера му на автономен орган в съдебната система. Недопустимо е от гледна точка на прогласеното в чл. 8 от Конституцията разделение на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна, първите две власти в лицето на председателя на Народното събрание, депутатите и министър-председателят, министрите и главният секретар на Министерския съвет, да получават право на достъп до всички нива на класифицирана информация без извършване на проучване за надеждност от компетентните държавни органи, а членовете на ВСС да са поставени в различно и неравностойно положение спрямо представителите на другите две власти.

Не може да бъде споделено и становището, че съдиите, прокурорите, следователите и адвокатите при встъпването им като изборни членове на съвета, не губят посоченото качество, поради което остават сред лицата с достъп до класифицирана информация по чл. 39, ал. 1, т. 7 ЗЗКИ. Не почива на Конституцията и на Закона за съдебната власт разбирането, че членовете на съвета са избрани именно като съдии, прокурори и следователи и изборът им не е сред конституционно закрепените основания за освобождаване от длъжност съдия, прокурор и следовател, поради което запазват придобития статус на съдии, прокурори и следователи. Конституционният съд счита, че едно лице едновременно не може да бъде член на постоянно действащия административен орган на съдебната власт на основание трудово правоотношение и да има статус на несменяем съдия, прокурор или следовател, но без да участва в разглеждането на дела. Посоченото по-горе разбиране не дава отговор на въпроса притежават ли право на достъп до класифицирана информация изборните членове на ВСС, които преди избора си не са били съдии, прокурори, следователи или адвокати, или те трябва да подадат молба за проучване за надеждност, а оттам защо равнопоставените членове на колективен орган трябва да се поставят в неравностойно положение. Не е необходимо да има изрична норма, че изборните членове на ВСС преустановяват дейността си като съдии, прокурори и следователи, защото този извод се налага от самия факт на избора

им и от разпоредбата на чл. 195, ал. 1, т. 2 ЗСВ, която не допуска съдия, прокурор и следовател, докато заема тази длъжност, да заема длъжност в държавен орган. И чл. 28 ЗСВ изрично предвижда в едномесечен срок от изтичането или от предсрочното прекратяване на мандата поради подаване на оставка на член ВСС, избран от съдебната квота, той да бъде възстановен на длъжност съдия, прокурор или следовател.

Член 39 ЗЗКИ не съдържа принципни идеи /становище на ВСС/, а съдържа изчерпателен списък на лицата, за които не се извършва проучване за надеждност, поради което той не може да се тълкува разширително. Изброените лица в чл. 39, ал. 1, т. 7 ЗЗКИ конкретно са съдии, прокурори, следователи и адвокати, а не магистрати, както се твърди в част от становищата. Досега законите за съдебната власт не използват понятието “магистрат”, защото такава длъжност няма. Член 129, ал. 1 от Конституцията приравнява по статус съдиите, прокурорите и следователите, но не ги обединява в едно понятие, а още по-малко те, като преки участници в правораздаването, следва да се обединяват в едно понятие с членовете на ВСС.

Оспореният чл. 26а, ал. 1 ЗСВ задължава членовете на ВСС да предприемат необходимите действия за получаване на достъп до класифицирана информация, което сочи, че се има предвид извършване на обикновено проучване за достъп до класифицирана информация с ниво на класификация “поверително” по чл. 46, т. 1 ЗЗКИ, защото процедурите по разширено и специално проучване по чл. 46, т. 2 и 3 ЗЗКИ не започват по инициатива на проучваното лице.

Систематичното място на оспорената разпоредба е в Глава втора, Раздел I – Правно положение и състав на ВСС, в който раздел се уреждат изборът, съставът, изискванията за несъвместимост, статусът и освобождаването на членовете на съвета. От това следва, че получаването на разрешение за достъп до класифицирана информация, се въвежда като условие членовете на ВСС да изпълняват служебните си задължения, произтичащи от заеманата длъжност, а именно да участват в заседания за разглеждане и разрешаване на въпроси, по които са внесени материали и документи, представляващи държавна или служебна тайна.

Конституцията в чл. 130 не поставя изискване изборните членове на ВСС да са получили преди избора си или да получат след него в определен момент, разрешение за достъп до класифицирана информация. Основният закон не предвижда в чл. 130, ал. 8 сред основанията за прекратяване на мандата на избран член на ВСС отказът да се предостави разрешение за достъп или преустановяването на достъпа. Оспореното изменение на Закона на съдебната власт със създаването на чл. 26а не почива на Конституцията и представлява неправилен и сериозен натиск на изпълнителната власт върху независимостта и автономията на кадровия орган на съдебната система, а оттам и върху цялата независима съдебна власт. Съдът констатира, че подобно изискване за получаване на разрешение за достъп до класифицирана информация до различните нива е предвидено като условие за заемане на длъжността в области, свързани предимно с военизирани структури. То не е поставяно като изискване към членовете на ВСС от създаването му преди 20 години досега, включително при приемането през 2007 г. на действащия Закон за съдебната власт, независимо че Законът за защита на класифицираната информация е приет през 2002 г. До процедура по проучване за надеждност на лице следва да се пристъпи, когато това е абсолютно необходимо, а членовете на съвета не могат да ползват класифицирана информация, придобита чрез използване на

специални разузнавателни средства, защото те не са свързани с работата на ВСС, а са относими към нуждите на наказателното правораздаване и националната сигурност.

Проблемът с оспорения чл. 26а ЗСВ не е, както се твърди в искането, в липсата на съдебен контрол върху отказите за издаване на разрешение за достъп до класифицирана информация, защото както е приел Конституционният съд в Решение № 3 от 25.09.2002 г. по к. д. № 11/2002 г. “отказването, прекратяването или отнемането на достъп до класифицирана информация се прави въз основа на конституционно защитени критерии – интересите на националната сигурност.”

Конституционният съд установява противоконституционност на чл. 26а ЗСВ, защото в противоречие с чл. 130, ал. 2 и 8 от Конституцията, той на практика въвежда ново условие за избор и за прекратяване на мандата на член на ВСС, каквото основният закон не съдържа. След като задължението за предприемане на действия за получаване на разрешение за достъп до класифицирана информация е регламентирано в Закона за съдебната власт в раздела, свързан със статуса на членовете на ВСС, то наличието на разрешение придобива качеството на изискване за заемане на длъжността. Оттам и отказът на избран член на съвета да поиска разрешение за достъп до класифицирана информация, както и отказът да му се издаде разрешение или отнемане на разрешението, може да се тълкува като основание за несъвместимост със заеманата длъжност и като основание за предсрочно прекратяване на мандата. Оспорената разпоредба визира всички членове на ВСС, а не само избраните, поради което тя включва и тримата му членове по право. Последните от своя страна са съдии и прокурор, поради което съгласно чл. 39, ал. 1, т. 7 и ал. 3, т. 3 ЗЗКИ имат по силата на закона и служебното си положение, право на достъп до класифицирана информация само за конкретното дело, а не въобще достъп. Те също трябва на основание чл. 26а ЗСВ да предприемат действия за предоставяне на достъп до класифицирана информация и ако такъв им бъде отказан няма да могат да участват в определени заседания на съвета, на който са несменяеми членове по право през цялото време на седемгодишния им мандат. Възможна е и хипотеза, в която избран член на ВСС да не получи разрешение и това да доведе до ограничаване на правомощията му за определен период от мандата му и до трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си, което е основание за прекратяване на мандата на основание чл. 130, ал. 8, т. 3 от Конституцията.

Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима. При този основен неин белег в правовата държава, независимостта ѝ не може да се накърнява чрез поставяне на членовете на кадровия орган на съдебната власт в зависимост чрез проучване за надеждност. Принципът е съдебната власт да е независима от останалите две власти, а когато има външен контрол, той да е по изключение и да е в изрично предвидените от Конституцията случаи. Прилагането на процедура за проучване за надеждност по отношение членовете на ВСС, който е една от гаранциите за независимост на съдебната власт, не може да се квалифицира като акт на сътрудничество и взаимодействие между властите, а като акт на контрол върху органа, който е предназначен да предотвратява злоупотреби, в т.ч. политически, при назначаването на съдии, прокурори и следователи. Упражняването на индивидуалния мандат от членовете на съвета не може да бъде ограничавано по какъвто и да е начин и

техният статус не може да бъде засяган извън ограниченията, които въвежда основният закон.

Предвид горното Конституционният съд намира, че с оспорената разпоредба на чл. 26а ЗСВ е нарушен залегналият в чл. 117, ал. 2 от Конституцията принцип за независимост на съдебната власт, както и принципите на правовата държава /чл. 4, ал. 1 от Конституцията/ и на разделение на властите /чл. 8 от Конституцията/, както и косвено чл. 130 от основния закон, който съдържа условията за избор и освобождаване на членовете на ВСС, поради което следва да бъде обявена за противоконституционна.

II. 2. Относно отстраняването от заседание на член на Висшия съдебен съвет – чл. 35, ал. 3 ЗСВ

С изменението на чл. 35, ал. 1 ЗСВ към основанията, при наличието на които член на ВСС няма право да участва в гласуването на решение, са добавени и “други обстоятелства, които пораждат съмнение в неговата безпристрастност”. При наличие на пречките за участие в обсъждането и приемането на решение, членът на Висшия съдебен съвет е длъжен да се отстрани сам, като обяви обстоятелствата, наложили това /чл. 35, ал. 2 ЗСВ/. Съгласно оспорения чл. 35, ал. 3 ЗСВ “когато има данни за наличието на обстоятелствата по ал. 1 и членът на ВСС не се отстрани сам, Комисията по установяване и предотвратяване на конфликт на интереси на ВСС изготвя доклад. Когато в доклада са установени обстоятелствата по ал. 1, членът на ВСС се отстранява по решение на съвета, като се обявяват обстоятелствата, наложили отстраняването.”

Вносителите на искането поддържат, че се надхвърля конституционната рамка и след като всички членове на съвета имат еднакви права, е недопустимо някои от тях да бъдат отстранени от останалите членове поради съмнения в тяхната обективност. Считат, че е конституционно недопустимо мнозинството насила да отстранява своите опоненти под “благовидния предлог”, че те са “заинтересовани”, поради което чл. 35, ал. 3 ЗСВ противоречи на принципите на правовата държава и на чл. 130 от Конституцията.

Искането се подкрепя от Върховния касационен съд, според който може да се стигне до отстраняване на членове от съвета без несъмнени предпоставки за това и без възможност за ревизия, и от Висшия адвокатски съвет, който поддържа, че ВСС няма такова правомощие по чл. 130 от Конституцията и лишаването на член от съвета от право на глас представлява временно ограничаване на мандата му.

Становище за неоснователност на искането се поддържа от Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на вътрешните работи, министъра на правосъдието, главния прокурор и Съюза на юристите в България, които не намират прекрочване на конституционната рамка, защото принципът на безпристрастност е принцип на правовата държава, залегнал традиционно и в процесуалните закони, отстраняването е временно и инцидентно, както и че се взема с решение на мнозинството от членовете на съвета, а не е резултат от външна намеса на законодателната или изпълнителната власт.

Висшият съдебен съвет, като орган на съдебната власт, следва да спазва прогласените в чл. 5, ал. 2 ЗСВ принципи за откритост, достъпност и прозрачност на действията си. Членовете на съвета трябва да изпълняват задълженията си в интерес на обществото честно, почтено, отговорно и безпристрастно /чл. 3, т. 10 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси /ЗПУКИ/ /обн. ДВ, бр. 94 от 2008 г./.

Забраната те да участват в подготовката, обсъждането, приемането, издаването или

постановяването на актове в частен интерес произтича от чл. 35, ал. 2 ЗСВ и чл. 8 ЗПУКИ. Когато са налице пречки за участието им, членовете на ВСС трябва да си направят сами отвод /чл. 19 ЗПУКИ/, да се избегне съмнението за пристрастност и частен интерес.

Съгласно общото правило по чл. 20, ал. 1 ЗПУКИ лице, заемащо публична длъжност, което е декларирало частен интерес, може да бъде отстранено по конкретен повод от изпълнение на правомощията му, с писмен акт от органа по избора или назначаването. /чл. 20, ал. 1 ЗПУКИ/. Ако лицето е декларирало частен интерес по определен въпрос, но не е отстранено, то не участва в обсъждането и гласуването му, като решението се приема с предвиденото мнозинство от членовете на органа с изключване на лицето, за което е налице конфликт на интереси /чл. 20 ЗПУКИ/.

Специалният Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси предвижда като действия за предотвратяване на конфликт на интереси само самоотстраняване на лицето или отстраняването му от органа по избора или назначаването, които две действия могат да бъдат предприети само при деклариран частен интерес от лицето. Соченият закон не предвижда отстраняване от заседание на член на държавен орган по инициатива и решение на останалите членове на органа, и то не при деклариран частен интерес, а при породено съмнение в останалите членове на органа за укрит личен интерес.

Отвод на член на ВСС при вземане на някое от решенията му, могат да искат заинтересованите страни, които участват в производството. За ВСС важи и уреденият в чл. 10, ал. 2 АПК принцип за непристрастност, който изисква длъжностно лице, което е заинтересовано от изхода на производството или има с някоя от заинтересованите лица отношения, които пораждаат основателни съмнения в неговата непристрастност, да бъде отведено по свой почин или по искане на някоя от заинтересованите страни. Искането за отвод винаги изхожда от физическо или юридическо лице, което стои извън решаващия орган, независимо дали той е едноличен или колективен. То не може да изхожда от член на органа и да е насочено срещу друг негов член, защото такова действие противоречи на същността на отвода. В колективните държавни органи въпросите се решават чрез гласуване и от мнозинството, като членовете свободно изразяват собственото си мнение и не могат предварително взаимно да се отстраняват или впоследствие да обжалват приетите от органа решения.

Оспорената разпоредба е опасен прецедент в българското законодателство. Членовете на ВСС имат еднакви права и задължения, защото те са равнопоставени, независимо дали са членове по право или изборни, дали са избрани за пълен мандат или довършват мандат и независимо каква длъжност са заемали преди да придобият качеството член на съвета. Техният индивидуален мандат не може да бъде прекратен предсрочно или да бъде ограничаван трайно или инцидентно извън посочените в Конституцията основания, включително и чрез отстраняване от приемането на конкретни решения, макар и под предлог за наличие на конфликт на интереси. Членовете на конституционно създаден колективен орган на държавна власт не могат да отстранят друг член от участие при решаването на даден въпрос при деклариран от негова страна частен интерес, а още по-малко това може да се допусне при липсата на декларация и при неясно формулираните “други обстоятелства, които пораждаат съмнение в непристрастност”.

Задължително е ВСС да работи при най-голяма прозрачност, но от това не следва, че за постигане на тази легитимна цел трябва да се наруши мандатният

принцип и да се ограничат правомощията на член на съвета, макар и временно. Ако член с личен интерес не си направи самоотвод при наличие на предпоставките по чл. 35, ал. 1 ЗСВ или не се отведе при поискан от заинтересованите страни отвод и вземе участие в приемането на решение, то последното не е порочно само на това основание, защото участието на лице с частен интерес не е издигнато като основание за отмяната му. При съдебно оспорване на решението заинтересованата страна може да поиска отмяната му като незаконосъобразно поради допуснатото съществено нарушение на административнопроизводствените разпоредби, само ако без участието на члена на органа с частен интерес, не са налице необходимите кворум и мнозинство на гласовете за приемането му. Отделно от това установяването по отношение на лицата, заемщи публични длъжности на конфликт на интереси с влязъл в сила акт съгласно чл. 33, ал. 1 ЗПКУИ, е основание за освобождаването им от длъжност по реда, определен в съответните специални закони.

Конституционният съд не споделя изразените становища, че чл. 35 ЗСВ е в унисон с традиционните способи на отвод и самоотвод, познати на българските процесуални закони и уредени съответно в чл. 22 и чл. 23, ал. 1 ГПК, чл. 29, ал. 1 НПК и чл. 33, ал. 1 АПК. Процесуалните изисквания към правораздавателната дейност на съдилищата не могат и не трябва да бъдат механично пренасяни към ВСС, който не е правораздавателен орган, а е специфичен орган на съдебната власт. При наличие на основание за отстраняване съдиите са длъжни сами да си направят отвод, а ако не сторят това – отстраняване може да иска всяка от страните в производството /чл. 23, ал. 1 ГПК, чл. 31, ал. 2 НПК и чл. 33, ал. 1 АПК/. По въпроса за отстраняването съдът се произнася в тайно съвещание с участието на всички членове на състава, включително на съдията, за когото е направено искането за отвод /чл. 23, ал. 2 ГПК и чл. 31, ал. 4 НПК/. Горното подкрепя разбирането на Конституционния съд, че самоотводът зависи единствено от волята на лицето, а отводът се иска от някой от участниците в производството и основателността му се преценява от целия съдебен състав.

Подобно “вътрешно отстраняване” на член от състава на колективен орган на държавна власт по инициатива на друг член или членове на органа, нарушава принципите на правовата държава, защото ограничава правомощията на отстранените членове с мотива за приемане на безпристрастни решения. Отстраняването не само не е демократично, а е в разрез с конституционното разбиране за понятието “мандат”, като осъществяване на властнически правомощия в област от трите власти за определен период от време. Мандатните членове на държавен орган не могат да бъдат уволнявани, съкращавани и отстранявани под никаква форма и никакъв предлог /в този смисъл Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12/2010 г./. По сходен случай Конституционният съд се е произнесъл с Решение № 13 от 2002 г. по к. д. № 17/2002 г., като е счел за неприемливо с оглед принципите на правовата държава противоконституционно да се ограничават правомощията по вече възникнал и осъществяващ се мандат на Висшия съдебен съвет и е приел, че член от състава на съвета, чийто избор се оспорва, запазва правото да участва в заседанията.

По изложените съображения Конституционният съд намира, че чл. 35, ал. 3 ЗСВ е противоконституционен, тъй като противоречи на принципите на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

II. 3. Относно начина на гласуване при назначаване на административен ръководител или на негов заместник – чл. 171, ал. 1 ЗСВ

Атакуваното допълнение /§ 50 ЗИДЗСВ/ на чл. 171, ал. 1 ЗСВ засяга начина на гласуване при приемане на решение от ВСС за назначаване на административен ръководител или на негов заместник, като изрично е предвидено явно гласуване. В искането си народните представители твърдят, че е налице противоречие с чл. 131 от Конституцията, който прогласява принципа за приемане на решенията от ВСС с тайно гласуване и няма съмнение, че административният ръководител или неговият заместник попадат в тази хипотеза, защото те са и съдия, прокурор или следовател. Според вносителите целта на законодателното изменение е членовете на съвета да бъдат поставени под контрол и чрез медиите да бъдат злепоставени свободомислещите, както и че при явния вот съществува “колегиално неудобство”. Твърди се, че тайното гласуване безспорно е по-демократично, при което човек може свободно да изрази мнението си без да се притеснява от последствията, които произтичат неминуемо при явен вот.

Искането се подкрепя в изразените становища от Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, Съюза на юристите в България, Асоциацията за Европейска интеграция и права на човека и Института за модерна политика по съображения, идентични с тези в искането. Допълнително се навеждат доводи, че след като за предложението за председатели на върховните съдилища и за главен прокурор се изисква тайно гласуване, няма логика за останалите административни ръководители гласуването да е явно /становища на Върховния касационен съд и главния прокурор/, че понятието “повишаване” в чл. 131 от Конституцията включва и назначаването на административен ръководител /становище на главния прокурор/, че понятието “назначаване” по смисъла на чл. 131 от Конституцията включва и административния ръководител, защото по време на мандата си той продължава да осъществява съдебна дейност /становище на Върховния касационен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет и Съюза на юристите в България/, че назначаването на административен ръководител се включва в общия смисъл на понятието “назначаване” по чл. 131 от Конституцията, а същевременно е и вид повишение, употребено в същата разпоредба /становище на Асоциацията за Европейска интеграция и права на човека/.

Министерският съвет, министърът на правосъдието и министърът на финансите намират искането в тази му част за неоснователно по съображения, че в Закона за съдебната власт е предвидена различна процедура за избор на административни ръководители, в съответствие с разграничението, направено в чл. 129, ал. 2 и ал. 6 от Конституцията, като конституционният законодател в чл. 131 е предвидил тайно гласуване само за трите най-висши длъжности, а по всички останали въпроси законодателят е предвидил явно гласуване в унисон с принципите за откритост и прозрачност при назначаванията.

Основна разпоредба, която регламентира назначаването, повишаването, преместването и освобождаването от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите е чл. 129, ал. 1 от Конституцията. При посочване на правомощията на ВСС тази кадрова компетентност е посочена на първо място /чл. 130, ал. 6, т. 1/. И двата текста еднакво изброяват длъжностите съдия, прокурор и следовател, като общо понятие, без да отделят, да посочват или да разграничават други длъжностни наименования за изпълнение на това конституционно правомощие. Отделната уредба по ал. 2 на чл. 129 от Конституцията засяга само председателите на върховните съдилища и главния прокурор, за които по същия ред се прави не назначаване, а само предложение за

назначаване до президента на Републиката. Посочената конституционна уредба дава основание да се приеме, че е налице единна процедура за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване на всички съдийски прокурорски и следователски длъжности, за което ВСС задължително приема решенията си с тайно гласуване – чл. 131 от Конституцията. Този извод се потвърждава и от друг текст на основния закон – чл. 133, който предоставя на законодателя да уреди със закон конституционните правомощия на ВСС и в него също няма посочено друго понятие или длъжностно наименование за назначаване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи.

Понятието административен ръководител е регламентирано в Конституцията със създаването на нова алинея на чл. 129 през 2003 г., с цел да се преустанови несменяемостта на едни и същи лица на ръководна длъжност. Ето защо, като имаме предвид мотивите на законодателя и систематичното място на алинеята, при тълкуване на същата установяваме безспорно, че с нея не се урежда нова процедура за назначаване, при това няма израз освобождаване, а само се създава мандатност на длъжността и възможност за повторно избиране. Затова в ал. 6 на чл. 129 от Конституцията е направено и изрично разграничаване от условията по ал. 2, засягащи висшите административни ръководители.

Изложеното в някои становища, че ал. 6 на чл. 129 от основния закон урежда различна процедура за назначаване от тази по ал. 1 на същия член не може да бъде споделено, с оглед на посоченото по-горе. Но дори и хипотетично да приемем, че в посочената ал. 6 е уредена отделна процедура за назначаване с явно гласуване на административните ръководители, защото не се обхващат от чл. 131 от Конституцията, то освобождаването им при условията на чл. 129, ал. 3 от Конституцията и чл. 175 ЗСВ, във връзка с чл. 129, ал. 1 и чл. 131 от Конституцията следва да става с тайно гласуване. Очевидно хипотезата е невъзможна. Същото се отнася в по-голяма степен, включително относно назначаването за заместниците на административните ръководители, които не фигурират в ал. 6 на чл. 129, а освен това не са административни длъжности по смисъла на чл. 167 ЗСВ. Несъстоятелни са и аргументите в някои становища, позоваващи се на текстове от ЗСВ за съществуващ различен ред за назначаване и повишаване, тъй като основания за или против конституционността на един закон могат да се извеждат само от конституционни принципи или конкретни конституционни норми.

В подкрепа на изложеното следва да посочим, че не би съществувала логическа последователност на конституционната уредба, ако тя изисква тайно гласуване при приемане дори само на предложение за назначаване на висшите административни длъжности и явно гласуване за назначаване на другите административни ръководители и накрая тайно гласуване при освобождаването им.

С оглед на изложените съображения чл. 171, ал. 1 ЗСВ в допълнената му част с § 50 ЗДИЗСВ относно думите “явно гласуване и” противоречи на чл. 131 от Конституцията, поради което искането следва да бъде уважено.

II. 4. Относно правомощието на Висшия съдебен съвет да приема наредби – чл. 75, чл. 194в и чл. 209а ЗСВ; § 126, ал. 1 и § 130 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСВ /обн., ДВ, бр. 1 от 4 януари 2011 г./

Съгласно посочените оспорени разпоредби от Закона за съдебната власт, ВСС приема наредба за реда, по който се посочват кандидатите за съдебните заседатели, възнаграждението им и други организационни въпроси /чл. 75/, наредба за реда за провеждане на конкурси и избор по раздели II и III и за

съставяне на конкурсните комисии /чл. 194в/ и наредба за показателите и методиката за атестиране на съдии, прокурори и следователи и на административни ръководители и заместници на административните ръководители, за реда за провеждане на атестирането и за определяне на критериите за отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт /чл. 209а/. С оспорените § 126, ал. 1 и § 130 от ПЗР ЗИДЗСВ са предвидени съответно едномесечен и тримесечен срок от влизане на закона в сила за приемане на наредбите.

Вносителите на искането считат, че ВСС не е законодателен орган или орган на изпълнителната власт, който съгласно Закона за нормативните актове /ЗНА/ може да издава нормативни актове, задължителни за всички граждани. Ако следва да се издават наредби и правилници, произтичащи от Закона за съдебната власт, това трябва да го направят Министерският съвет или Министерството на правосъдието. Поддържат, че по този начин се “дописва” чл. 129 от Конституцията и се нарушават принципите на правовата държава, както и се нарушават чл. 4, ал. 1 и чл. 129 от Конституцията.

За неоснователно намират искането в тази му част Министерският съвет, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Висшият адвокатски съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, министърът на вътрешните работи, Съюзът на юристите в България. Най-общо доводите в становищата се свеждат до това, че компетентността на ВСС да приема подзаконови нормативни актове произтича от чл. 2 ЗНА /становище на Върховния касационен съд/; че с наредбите съветът урежда предимно вътрешно-организационни въпроси в системата на съдебната власт и това е изцяло в изпълнение на правомощията му /становище на министъра на вътрешните работи/; че Висшият съдебен съвет е върховен управленски орган на съдебната власт и като такъв следва да има правомощия да регламентира отношенията, свързани с осъществяването на тази власт /становище на министъра на финансите/. В представените от заинтересованите страни становища няма изразени съображения в обратния смисъл.

Дейността на органите на държавна власт, наред с организационната работа и тази по изпълнение на законите, включва и дейност по издаването на правни актове, някои от които имат нормативен характер. Сред основните белези на държавните органи са властническите правомощия, които се изразяват във възможността да издават едностранно юридически актове. Органите на изпълнителната власт имат възможност да издават властнически актове и едностранно да създават правила за поведение, защото в случай на необходимост могат да използват държавната принуда за изпълнението им. Поначало подзаконовите нормативни актове се издават от изпълнителната власт, за да може тя чрез тях да конкретизира законовите правила за нуждите на текущото управление. С това право обаче не са овластени всички органи, защото това зависи от характера на дейност на органа, както и от степента и мястото му. Конституцията съдържа уредба на нормативните актове, които могат да издават някои от конституционно установените органи – Народното събрание /чл. 86/; Министерският съвет /чл. 114/ и министрите /чл. 115/.

Наредбите и правилниците, приемани от Министерският съвет и министрите, са нормативни актове с присъщите на това признаци и съгласно чл. 114, ал. 1 от Конституцията те се издават “въз основа на законите” и “в изпълнение на законите”, т.е. издават се от органите на изпълнителната власт. В практиката на Конституционния съд трайно присъства разбирането, че административните

нормативни актове са по дефиниция актове на изпълнителната власт /вж. Решение № 5 от 2007 г. по к. д. № 11/2006 г./. Нормативните административни актове са юридически израз на осъществяваната от органите на изпълнителната власт изпълнително-разпоредителна дейност на държавата. Следва да се подчертае, че наредбите, като вид подзаконов актове, се отнасят предимно до гражданите и юридическите лица, а указанията, инструкциите, методиките и правилата се отнасят обикновено до подчинените органи. В държавите с парламентарно управление, каквато е и съвременна България, подзаконовите нормативни актове се издават от централните органи на изпълнителната власт – Министерския съвет и отделните министри, защото само те, а не други органи извън изпълнителната власт, подлежат на пряк контрол от Народното събрание. Такова е разбирането, заложено от самата Конституция в специфичния институт на приподписване на указите на президента, защото само след поемането отговорността от съответния министър, парламентът може да упражни пряк контрол върху такива укази и тяхното изпълнение /вж. Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/1996 г./. Такава е логиката на парламентарното управление и тя пронизва конституционната уредба и в трите разделени власти. По тази логика и съгласно чл. 114, ал. 1 от Конституцията, подзаконовите нормативни актове в сферата на съдебната власт, по дефиниция се издават от министъра на правосъдието /единственият изрично присъстващ в Конституцията министър/, за да може парламентът да упражнява пряк контрол и да търси отговорност за неговото подзаконово нормотворчество.

Българска народна банка, съгласно чл. 16 и чл. 60 от Закона за Българска народна банка /обн. ДВ, бр. 46 от 1997 г./, има право в рамките на своята компетентност да издава наредби предвид факта, че тя е орган със специфични важни публичноправни функции в рамките на държавното управление. Колкото до общинските съвети, като органи на местно самоуправление, правото им да издават наредби за уреждане на обществени отношения с местно значение, изрично е посочено в чл. 8 ЗНА. Тези изключения не обезсилват правилото, че в държава с парламентарна форма на управление, подзаконовите нормативни актове с действие върху цялата територия, се издават от централните органи на изпълнителната власт - Министерския съвет или министрите. Конституцията е тази, която единствено може да овласти държавен орган с нормативна компетентност. Член 2 ЗНА допуска и възможността закон да овласти държавен орган да издава нормативни актове. Той няма предвид всеки един закон, а законът, който специално се занимава с този въпрос и това е Законът за нормативните актове. Ето защо чл. 8 ЗНА овластява общинските съвети да издават наредби, а не Законът за местното самоуправление и местната администрация или друг закон. След като действа закон, в който е дадена уредба на въпросите на нормативната компетентност, препращането може да има предвид само него, а не въобще всеки един закон. Недопустимо е закон да предостави издаването на наредби на орган, на който Конституцията или Законът за нормативните актове не предоставят нормативна компетентност. Тълкуването, че всеки закон може да създава нормативна компетентност на даден орган, без това да е изрично посочено в Конституцията или Закона за нормативните актове, обезмисля последните.

Органите на съдебната власт съд, прокуратура и следствие, не могат да издават нормативни актове във връзка със своята дейност /акад. П. Стайнов, проф. А. Ангелов, проф. Б. Спасов, “Опит за систематизация на подзаконовите нормативни актове в НРБ”, сп. Правна мисъл, 1957 г., кн. 2/. Съдебната власт не

може да създава правила за поведение, а следва да прилага законите, създавани от законодателната власт и подзаконовите нормативни актове, издавани от органите на изпълнителната власт. Съдебната власт не може да приема подзаконови нормативни актове, а още по-малко такива може да приема кадровият орган на тази власт, както е ВСС и който с чл. 130, ал. 6 от Конституцията е оправомощен да издава само индивидуални и общи административни актове. Характерът на материята, по която се предписва ВСС да създава правила, не изисква те бъдат облечени във формата на нормативни актове, защото ВСС не може да урежда условията, а само реда за провеждане на процедурите, свързани с назначаването на съдии, прокурори и следователи и тяхното кариерно развитие. Ето защо вътрешните правила, приемани от ВСС, нямат качеството на наредби и не притежават белезите, присъщи на тези нормативни актове, поради което не могат да носят това наименование. Поначало наименованието на всеки нормативен акт сочи вида на акта и главния му предмет, поради което наименованието винаги трябва да бъде точно и правилно, а не формално, още повече, че това е свързано и с редица други правни последици.

Висшият съдебен съвет, освен оспорените в искането три наредби по чл. 75, чл. 194в и чл. 209а ЗСВ, издава и други наредби, които не са оспорени в искането - на основание чл. 30, т. 16 ЗСВ той одобрява автоматизирани информационни системи за органите на съдебната власт и приема наредба за тяхното изграждане, внедряване, използване и развитие, а на основание чл. 403, ал. 1 ЗСВ приема наредба за вещите лица. С всички посочени наредби ВСС първично урежда обществени отношения, неуредени от по-високи по степен нормативни актове, а правилото на чл. 114 от Конституцията е, че с подзаконови нормативни актове могат да се регулират само вторични обществени отношения.

Освен приемането на наредби, ВСС приема и вътрешни правила - правилник за организацията на дейността си и за своята администрация /чл. 30, ал. 4 ЗСВ/, правила за организацията и дейността на комисиите по професионална етика /чл. 39б, ал. 2 ЗСВ/, правила за дейността на съдиите и прокурорите - наставници /чл. 242, ал. 2 ЗСВ/ и одобрява Кодекс за етично поведение на българските магистрати и Етичен кодекс на съдебните служители /чл. 30, ал. 1, т. 12 ЗСВ/. За пръв път Законът за съдебната власт от 1994 г. с изменението ДВ, бр. 29 от 2004 г. предвижда ВСС да издаде наредби за реда за извършване на атестирането и за реда за провеждане на конкурсите, както и за условията и реда за определяне възнагражденията на вещите лица. Конституционният съд изоставя практиката, възприета в Решение № 13 от 2002 г. по к. д. № 17/2002 г. съгласно която не е противоконституционен чл. 129, ал. 4 ЗСВ /отм./ в частта, с която се възлага на ВСС с наредба на определя реда за атестация. Соченото решение в тази му част няма мотиви, а препраща към мотивите относно утвърждаване от ВСС на правилата за професионална етика, приети от съсловните организации на съдии, прокурори и следователи, т.е към съществено различно правомощие на ВСС.

Разпоредбата на чл. 133 от Конституцията предвижда организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност, да се уреждат със закон. Конституцията предоставя компетентност на законодателя със закон да уреди условията и реда за назначаване и освобождаване на съдиите, прокурорите, следователите и съдебните заседатели, поради което е

недопустимо това правомощие да се делегира от законодателната власт на друг орган на държавна власт, който да ги уреди с подзаконов нормативни актове. Подобно делегиране на законодателна компетентност противоречи на основния закон и в този смисъл Конституционният съд вече е имал възможността да се произнесе с Решение № 13 от 2002 г. по к. д. № 17/2002 г., като е приел за недопустимо от гледна точка на Конституцията, Министерският съвет да приема правилник за организацията на съдебните експертизи и дейността на съдебните експерти, които са в неразривна връзка с осъществяване на правосъдието и с оглед на чл. 133 от Конституцията дейността им следва да бъде уредена със закон.

Няма конституционна възможност законодателят да предостави другиму правомощията да урежда обществените отношения, свързани със съдебната власт. Уреждането по траен начин на законодателно ниво на изброените в чл. 133 от Конституцията обществени отношения, е един от механизмите за въздействие на законодателната върху съдебната власт. На законово ниво за относително дълъг период от време следва да бъдат уредени обществените отношения, свързани с критериите и реда за атестиране и оттам за кариерно израстване в съдебната власт, а не това да става с често променяни подзаконов нормативни актове, приемани от ВСС, който е създаден да ги прилага при осъществяване на кадровата политика в съдебната власт.

С приемането на подзаконов нормативни актове от орган на съдебната власт се нарушава конституционният принцип за разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, защото регулирането на обществените отношения от съответната власт, трябва да отговаря на изискванията на основния закон и то е елемент от правната стабилност на правовата държава.

При закрепване на конституционно ниво на правомощията на ВСС, чл. 130, ал. 6 не му предоставя правомощие да издава подзаконов нормативни актове. И чл. 30, ал. 1 ЗСВ, при приемането на закона, не предвижда сред правомощията, които осъществява ВСС, подобно правомощие. Впоследствие с измененията на Закона за съдебната власт, то е уредено в чл. 30, ал. 1, т. 10 и 16, но не като самостоятелно правомощие за издаване на подзаконов нормативни актове, а като дописано към вече съществуващи правомощия. Така в чл. 30, ал. 1 ЗСВ към съществуващото правомощие на ВСС да извършва атестиране е добавено то да става съобразно критериите, определени с наредбата по чл. 209а ЗСВ, вместо критериите, уредени в закона, а в чл. 30, т. 16 ЗСВ към правомощието на съвета да одобрява автоматизираните информационни системи на органите на съдебната власт, е добавена възможността и да приема наредба за реда за тяхното изграждане, внедряване, използване и развитие. Още по-малко може да се приеме, че ВСС разполага с компетентност да уреди обществените отношения, свързани със съдебните заседатели /чл. 75 ЗСВ/ или с вещите лица /чл. 403 ЗСВ/, защото това са обществени отношения, пряко свързани с правосъдната дейност на органите на съдебната власт, и те не могат да се уреждат от кадровия орган на тази власт.

Висшият съдебен съвет не е овластен от Конституцията да приема наредби, с които да дава първична правна уредба на материята по чл. 133 от Конституцията, защото той има правомощията да приема само вътрешни правила. Доколкото законовите положения се нуждаят от уточняване в детайли с оглед прилагането им, ВСС може да извършва и външно нормотворчество, съобразено с Конституцията и Закона за съдебната власт, като приема правила,

указания и методики, каквито впрочем актове той е издавал в миналото, а някои от тях продължава да издава и понастоящем.

Предвид гореизложеното Конституционният съд установява противоконституционност на оспорените чл. 75, чл. 194в и чл. 209а ЗСВ, както и на § 126, ал. 1 и § 130 ПЗР ЗИДЗСВ поради противоречието им с принципа на правовата държава и принципа на разделение на властите, както и с чл. 130, ал. би чл. 133 от Конституцията.

III. Относно изискванията за назначаване на главен инспектор и инспектори в Инспектората към Висшия съдебен съвет – чл. 42, ал. 2 и 3 и чл. 50 ЗСВ

С оспорения чл. 42, ал. 2 ЗСВ към съществуващото изискване за избор на главен инспектор да има най-малко 15 години юридически стаж, са въведени още две изисквания: първото – главният инспектор да има специален стаж най-малко 10 години като съдия в окръжен или апелативен съд, във Върховния касационен или Върховния административен съд, прокурор в окръжна или апелативна прокуратура, във Върховна касационна прокуратура или Върховна административна прокуратура или следовател в Националната следствена служба или в окръжен следствен отдел и второто – главният инспектор да е съдия, прокурор или следовател. Оспореното изменение в чл. 42, ал. 3 ЗСВ се състои до въвеждане на изискването петима от инспекторите освен най-малко 12 години юридически стаж, да имат в рамките на този стаж най-малко 5 години стаж в посочените по-горе органи /за останалите петима инспектори изискването да имат най-малко 8 години специален стаж е непроменено/. След изменението оспореният чл. 50 ЗСВ предвижда главният инспектор и инспекторите, след изтичането на мандата или при предсрочното му прекратяване поради подаване на оставка, да се възстановяват не на длъжността, която са заемали, а на длъжност съдия, прокурор или следовател, не по ниска от заеманата преди избора.

Групата народни представители оспорват сочените разпоредби като противоконституционни, като твърдят, че са дискриминационни спрямо адвокати, преподаватели и всички останали юристи, както и че противоречат на принципите на правовата държава, на чл. 6 и чл. 132а от Конституцията.

Искането се подкрепя от Инспектората към Висшия съдебен съвет, Националната следствена служба, Висшия адвокатски съвет, Института за модерна политика и Асоциацията за европейска интеграция и права на човека, които излагат аргументи, че разпоредбите са дискриминационни. Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, министърът на вътрешните работи, Върховният касационен съд и Съюзът на юристите в България в становищата си считат искането за неоснователно в тази част по съображения, че не се съзира нетърпимо конституционно отклонение, защото новите изисквания за квалификация са въведени в рамките на допустимата от Конституцията целесъобразност. Признакът квалификация не е дискриминационен и цели познаване на проблемите на съдебната власт към момента на назначаването. Твърдят, че изискването за главен инспектор е въведено поради значимостта на функциите му да представлява и ръководи Инспектората към ВСС.

Разпоредбата на чл. 132а от Конституцията, създадена с четвъртата ѝ поправка /ДВ, бр. 12 от 2007 г./, пестеливо урежда на конституционно ниво състава на Инспектората към ВСС, начина на избор и срока на мандата на главния инспектор и инспекторите. За разлика от условията за избор към членовете на ВСС, които са конституционно закрепени в чл. 130, ал. 2 от Конституцията, в чл.

132а от основния закон не са предвидени условията за заемане на длъжностите главен инспектор и инспектори. Правомощието да уреди условията и редът за избирането и освобождаването им, чл. 132а, ал. 10 от Конституцията предоставя на законодателя и това е сторено със Закона за съдебната власт. По подобие на чл. 130, ал. 2 от Конституцията, чл. 42, ал. 1 и 2 ЗСВ въвежда за избор на главен инспектор същите изисквания, като за член на ВСС, а именно да е юрист с високи професионални и нравствени качества и с 15 години юридически стаж, като допълнителен критерий за професионализъм.

С оспорените разпоредби, като гаранция за професионализъм на главния инспектор и на част от инспекторите, се въвежда и изискване за специален стаж в рамките на общия юридически стаж, който според целесъобразността на законодателя може да бъде придобит в органите на съдебната власт от окръжно ниво нагоре. Както вече Конституционният съд е имал възможността да се произнесе, изискването за специален юридически стаж е конкретизация на изискването за високи професионални качества, то е изискване на основание признака професионализъм и това е съвместима с Конституцията законова целесъобразност /вж. Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9/1994 г./. Ето защо оспорената разпоредба на чл. 42, ал. 2 и 3 ЗСВ в частта, с която се въвеждат изисквания за специален стаж, не е противоконституционна и искането в тази му част следва да бъде отхвърлено, защото разпоредбата не противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Съдът преценява като противоконституционно въведеното изискване главният инспектор към момента на избора да е съдия, прокурор или следовател. Безспорно, за да могат главният инспектор и инспекторите да контролират дейността на съдебните органи в рамките на предоставените им от Конституцията и Закона за съдебната власт правомощия, те трябва да познават организацията на работа на тези органи. Предвид това, придобитият практически опит при работа в тези органи, е изключително полезен, съчетан с притежаването на теоретични знания. Не е задължително обаче за професионализма на главния инспектор, непосредствено преди избора му той непременно да работи като съдия, прокурор или следовател. Заемането на посочените длъжности в съдебната система към конкретен момент само по себе си не е абсолютна гаранция за професионализъм и за най-добро познаване работата на съда, прокуратура и следствието едновременно. Доводите при обсъждането на оспореното изменение, отразени в стенографските дневници на Народното събрание от 30.12.2010 г. са, че съдиите, прокурорите и следователите познават в по-голяма степен действащите процесуални закони и организацията на съдебните органи. Те не се споделят от Конституционния съд, защото органите на съдебната власт осъществяват различни дейности, поради което специализираният стаж в някой от тях е предимство в работата на главния инспектор, но не може да се твърди, че само действащите съдии, прокурори и следователи имат актуални познания за всички органи на съдебната власт. Понятието “юристи” обхваща всички юристи – лицата, придобили образователна степен “магистри” по право и не може със закон да се въвеждат ограничения по тесен профилиран белег на юридическата професия /вж. Решение № 3 от 1992 г. по к. д. № 30 от 1991 г./.

Разпоредбата на чл. 6 от Конституцията прокламира равенството на всички граждани пред закона и недопускането на никакви ограничения на правата или привилегиите, основани на лично и обществено положение. Създаването на неравни права на определена група юристи - съдии, прокурори и следователи, е

дискриминационна мярка и представлява неравно третиране на останалата по-голяма част от юристите, които притежават високите професионални и морални качества и необходимият минимален общ и специален стаж за заемане на длъжността главен инспектор. Неравно е третирането на юристите и вътре в Инспектората, тъй като към главния инспектор се предвиждат различни изисквания за професионализъм. Той не е едноличен орган, а е част от колективен орган, поради което няма основателна причина само за него да се предвижда различно изискване за професионализъм при прилагане на двойствен подход към него и към инспекторите. Съгласно чл. 60 ЗСВ правомощията на главния инспектор включват общо организационно и методическо ръководство на дейността на Инспектората, представителни функции, разпореждане със средствата в бюджетната сметка, организиране издаването на бюлетин, сключване и прекратяване на трудовите договори с експертите и служителите и пр. и за изпълнението на тези правомощия не е необходимо към момента на избора му да заема длъжност съдия, прокурор или следовател.

Противоконституционно е да се третират нееднакво различните юристи, като се привилегирова една група и се създават ограничения за останалата голяма част по критерий вид на упражняваната професия, и то преценен към определен момент. Длъжността на главния инспектор е по-скоро организационна и оперативна и няма никакво основание той, като ръководител на контролен орган, създаден да подпомага ВСС, да отговаря на повече изисквания от другите членове на същия орган и от самите членове на ВСС.

По горните съображения разпоредбата на чл. 42, ал. 2 ЗСВ следва да бъде обявена за противоконституционна в частта "съдия, прокурор или следовател, който", защото нарушава принципа за равенство на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2 от Конституцията по признака обществено положение. Като последица от това за противоконституционна следва да бъде обявена и разпоредбата на чл. 50 ЗСВ в частта "съдия, прокурор или следовател".

IV. Относно § 136 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСВ /обн., ДВ, бр. 1 от 04.01.2011 г./ в частта му, съгласно която § 20, т. 2 от закона влиза в сила от 1 януари 2010 година

Твърди се в искането, че ЗИДЗСВ е обнародван на 04.01.2011 г., а § 136 ПЗРЗИДЗСВ връща времето една година назад и придава обратно действие на закона, което е конституционно недопустимо, тъй като според вносителите на искането, целта е да се възстанови изгубеният преди една година статут на съдебните заседатели.

Искането се подкрепя в становищата на главния прокурор, Върховния касационен съд и Висшия адвокатски съвет, а се оспорва от Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на финансите, министъра на вътрешните работи и Съюза на юристите в България.

Видно от стенографските дневници на Народното събрание и докладите на Комисията по правните въпроси, предложението за оспорената част от § 136 ПЗРЗИДЗСВ не е прието в комисията, а при прегласуването му от народните представители в пленарна зала на второ четене на законопроекта на ЗИДЗСВ в тринадесетото извънредно заседание на 20.12.2010 г. Нормата на § 136 ПЗРЗИДЗСВ в оспорената ѝ част няма самостоятелно значение, поради което и не може да бъде разглеждана изолирано. Тя е неразривно свързана с изменението на чл. 69, ал. 2 ЗСВ, съгласно който, ако разглеждането на делото, в което участват съдебни заседатели, продължи след изтичане на петгодишния срок, за

който те се избират и който започва да тече от датата на клетвата им, мандатът им продължава до приключването на делото в съответната съдебна инстанция. Посоченото изменение на чл. 69, ал. 2 ЗСВ е извършено с § 20, т. 2 ЗИДЗСВ, който не е оспорен от вносителите на искането. Мотивите за приемане на новата алинея втора на чл. 69 ЗСВ са изложени в пленарна зала и те са свързани с фактите, че не са избрани нови съдебни заседатели и не е приключило на съответната инстанция разглеждането на тежки наказателни производства, по които вече са разпитани много подсъдими, свидетели и вещи лица, а в съдебните състави участват съдебни заседатели, чийто мандат е изтекъл. За да се избегне започване отначало на съдебните процеси по прагматични съображения, наложени от обективна необходимост, Комисията по правни въпроси е предложила създаването на новата алинея втора на чл. 69 ЗСВ. Това положение не е ново в нашата правна система. Аналогично нормативно разрешение на въпроса, свързан с изтичането на мандата на съдебните заседатели, се съдържа в чл. 71 от Закона за устройство на съдилищата /обн., ДВ, бр. 23 от 1976 г., отм. бр. 59 от 1994 г./, съгласно който съдебните заседатели продължават да изпълняват длъжността си и след изтичане на срока, за който са избрани до встъпване в длъжност на новоизбраните и в чл. 7, ал. 2 от Наредба № 27 от 13.12.1994 г. за съдебните заседатели, издадена от министъра на правосъдието /обн., ДВ, бр. 105 от 1994 г., отм. бр. 6 от 2008 г./, съгласно който мандатът на съдебните заседатели може да бъде удължен и те могат да продължат участието си само по започнати наказателни дела.

Разглежданият въпрос е от голямо практическо значение, защото съгласно чл. 69, ал. 1 ЗСВ мандатът на съдебните заседатели е 5 години, а в чл. 258 НПК е залегнал принципът за неизменност на съдебния състав, който изисква делото да се разглежда от един и същ състав на съда от започването до завършването на съдебното заседание, а когато някой член от състава на съда не може да продължи да участва в разглеждането на делото и се налага да бъде заменен, съдебното заседание започва отначало. Участието в разглеждане на дело от съдебен заседател с изтекъл мандат, ще доведе до опорочаване на присъдата поради допуснато съществено нарушение на процесуалните правила, като постановена от незаконен състав /чл. 348, ал. 1, т. 2, във връзка с ал. 3, т. 3 НПК/. Неоспореният от вносителите чл. 69, ал. 2 ЗСВ удължава мандата на съдебните заседатели след предвидения срок. В резултат на продължаване на мандата на съдебните заседатели, които участват в разглеждането на неприключили дела в съответната съдебна инстанция на основание чл. 69, ал. 2 ЗСВ, считано от влизане в сила на ЗИДЗСВ – 04.01.2011 г. до настоящия момент, те участват в правораздавателната дейност на основание удължения на законово ниво мандат, поради което и искането всъщност се отнася само за времето от 01.01.2010 г. до 04.01.2011 г. Придаването на обратна сила на чл. 69, ал. 2 ЗСВ означава, че разпоредбата се връща назад към 01.01.2010 г., когато е изтекъл мандатът на избраните съдебни заседатели, и за времето от тази дата до 04.01.2011 г. се придава ново правно значение на факта на участие на съдебните заседатели при разглеждане на делата, независимо че това е станало след изтичане на мандата им, а именно приема се, че те са легитимно избрани и могат да изпълняват правомощията си и през това време. В случая се придава обратно действие на една разпоредба от Закона за съдебната власт с устройствен характер. Касае се до допустимо изключение от правилото, а и необходимостта е изключителна, защото се цели да се довършат започнатите с участието на съдебни заседатели с изтекъл мандат дела. По този начин започнатите дела ще бъдат приключени и

няма да се налага разглеждането им да започне отначало с новоизбрани съдебни заседатели, както и ще се обезпечи правната сигурност и стабилитета на постановените съдебни актове, за да не бъдат отменени на това основание и делата върнати за ново разглеждане. Като краен резултат по този начин се гарантира изискването на чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС за разглеждане на делата в разумен срок.

Съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията всички нормативни актове се публикуват и влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок. И чл. 14, ал. 1 ЗНА допуска възможността да се даде обратна сила на нормативен акт по изключение, което да стане с изрична разпоредба. Основният закон, наред с прокламирането на правилото за действие на нормативните актове за в бъдеще (*ex nunc*), допуска възможността правилото да търпи изключения в случаите, когато законодателят счита, че трябва да се определи друг срок за влизане в сила на закон или отделни негови разпоредби, след тридневния срок от обнародването или преди този срок. Недопускането на обратно действие, изрично уредено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията и чл. 14, ал. 3 ЗНА, се отнася единствено до наказателните закони, които предвиждат санкции, освен ако те са по-леки от отменените, защото не може да се влошава положението на наказателно отговорните лица. Правилото за неретроактивност на правните норми трябва да се прилага във всички случаи, когато се цели с нови правни норми засягане на права или създаване на задължения за минало време, но не важи за случаите, когато от правните нормативните актове се придобиват права. Разпоредбата на чл. 69, ал. 2 ЗСВ има устройствен характер, поради което не е забранено ретроактивното ѝ действие.

Мандатът на съдебните заседатели е определен в закона и извършената промяна с чл. 69, ал. 2 ЗСВ е в посока на неговото удължаване, поради което § 136 ПЗР ЗИДЗСВ цели удължаването на мандата да се приложи спрямо изминал период от време преди изменението на закона. Особеностите на случая и неговата изключителност дават основание на Конституционния съд да приеме, че оспорената част на § 136 ПЗР ЗИДЗСВ има своето оправдание, защото премахва една аномалия, която би довела до непридвидими негативни правни последици, като подобен извод съдът вече е правил в Решение № 9 от 1996 г. по к.д. 9/1996 г. Конституционният съд вече се е произнасял по въпроса за обратното действие на законите, като е приел, че то не нарушава Конституцията и тя не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила. Това е рядко и нежелателно явление, но възможността да се преуреждат отношенията със закон с обратна сила не може да бъде отречена, защото поначало Конституцията не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила и извън изричното изключение по чл. 5, ал. 5 от Конституцията, очевидно не съществува обща забрана за други случаи. В този смисъл са Решение № 7 от 2001 г. по к. д. № 1 от 2001 г., Решение № 9 от 1992 г. по к.д. № 4 от 1992 г., Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12/1997 г. и Конституционният съд не намира основания за промяна на практиката си. Вносителите на искането се позовават на постановеното от съда Решение № 14 от 2010 г. по к.д. № 17 от 2010 г., но то е постановено при различни факти, защото в него не става въпрос за обратно действие на закон, а за противоречащо на конституционните изисквания действие на законодателния орган да легализира за минало време структурни промени, извършени в изпълнение на обявен за противоконституционен закон.

Атакуваната разпоредба има обратно действие и засяга статуса на съдебните заседатели за изминал период от време, а не засяга придобити субективни права, стабилността на правовия ред и законовата уредба, както и не създава санкции. Предвидената възможност правна норма от закона да ретроагира е обусловена от извънредни обстоятелства и е мотивирана с полза от по-висш обществен интерес, свързан с приключването на започнатите наказателни дела, по които участват съдебни заседатели.

По горните съображения съдът приема, че придадената с § 136 ПЗР ЗИДЗСВ обратна сила от 1 януари 2010 г. на чл. 69, ал. 2 ЗСВ не противоречи на чл. 5, ал. 5 от Конституцията и не нарушава принципите на правовата държава, а обратно - допринася за създаване на правна сигурност и за разглеждане на делата в разумен срок, поради което искането в тази му част следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

Като се ръководи от изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и 4 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни чл. 411а, ал. 4 и чл. 411д, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс /обн., ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., последно изменен бр. 61 от 9 август 2011 г./.

Обявява за несъответен на чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи чл. 411д, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс /обн., ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., последно изменен бр. 61 от 9 август 2011 г./.

Обявява за противоконституционни чл. 26а; чл. 35, ал. 3; чл. 42, ал. 2 в частта "съдия, прокурор или следовател, който"; чл. 50 в частта "съдия, прокурор или следовател"; чл. 75; чл. 164, ал. 3 и 6 в частта "съдия или прокурор, който"; чл. 171, ал. 1 в частта "явно гласуване и"; чл. 178, ал. 4; чл. 194в и чл. 209а от Закона за съдебната власт /обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., последно изменен и допълнен бр. 45 от 14 юни 2011 г./, както и § 126, ал. 1 и § 130 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /обн., ДВ, бр. 1 от 4 януари 2011 г./.

Отхвърля искането в останалата му част.

Съдиите Емилия Друмева, Благовест Пунев, Стефка Стоева и Румен Ненков са подписали решението с особено мнение в частта относно чл. 171, ал. 1 ЗСВ за начина на гласуване във ВСС при назначаване на административните ръководители в съдебната власт.

Съдиите Благовест Пунев и Румен Ненков са подписали решението с особено мнение и в частта относно чл. 42, ал. 2; чл. 50; чл. 164, ал. 3 и 6; чл. 178, ал. 4; чл. 194в; чл. 209а ЗСВ, § 126 и § 130 ПЗР ЗИДЗСВ, както и със становище по чл. 75 ЗСВ.

Съдия Цанка Цанкова е подписала решението с особено мнение в частта относно чл. 42, ал. 2; чл. 50; чл. 164, ал. 3 и 6 и чл. 178, ал. 4 ЗСВ.

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Емилия Друмева, Благовест Пунев, Стефка Стоева и Румен Ненков по к.д. № 6/2011 г.

Подписваме решението с особено мнение в частта относно начина на гласуване на членовете на ВСС при избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, защото считаме, че чл. 171, ал. 1 ЗСВ в частта „явно гласуване и” не е противоконституционен.

Не споделяме извода на мнозинството, че чл. 171, ал. 1 ЗСВ в оспорената част противоречи на чл. 131 от Конституцията. В решението противоречието само е отбелязано без да е обосновавано, а развитите доводи са за логическа последователност и хипотетични предположения с намесване на заместниците на административните ръководители, без да се отчита достатъчно самостоятелността на новата длъжност „административен ръководител”, както и тази на заместника му. Неслучайно в решението не се цитира текстът на чл. 131 от основния закон, на който мнозинството се позовава при установяване на противоконституционност на оспорената разпоредба, съгласно който решенията на ВСС за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, както и предложенията, които той прави по чл. 129, ал. 2, се приемат с тайно гласуване. От разпоредбата е видно, че Конституцията не изисква тайно гласуване при назначаване на административните ръководители в органите на съдебната власт, поради което и не приемаме, че явното гласуване по чл. 171, ал. 1 ЗСВ е противоконституционно. Обратното означава Конституционният съд да дописва Конституцията и да ѝ се придава смисъл, какъвто конституционният законодател не ѝ е дал.

Административният ръководител в органите на съдебната власт е създаден с чл. 129, ал. 6 с първата поправка на Конституцията от 2003 г., не само, за да въведе мандатност на длъжността, както се твърди от мнозинството. Разпоредбата урежда „назначаването на административните ръководители” по идентичен начин на уредбата относно назначаването на съдии, прокурори и следователи в чл. 129, ал. 1 от Конституцията и на приемането на предложение за назначаване на тримата ръководители по чл. 129, ал. 2 от нея. Следва да се отбележи фактът, че административните ръководители не са включени в кръга от длъжности в съдебната власт, за които чл. 131 от Конституцията изисква тайно гласуване, както при приемането на ал. 6 на чл. 129 през 2003 г., така ѝ с изменението на чл. 131 през 2007 г., което недвусмислено сочи, че конституционният законодател не е имал намерението да уеднакви начина на гласуване с този, предвиден за изчерпателно изброените в чл. 131 лица. Първата поправка на Конституцията от 2003 г. създава и няколко преходни и заключителни разпоредби, които съдържат самостоятелна уредба относно назначаването на административните ръководители, в които също няма нито дума за тайно гласуване.

Считаме, че след изменението на Конституцията от 2003 г. съществуват три отделни процедури за приемане на решения от ВСС за назначаване на различните длъжности в органите на съдебната власт. Първата по чл. 129, ал. 1 от основния закон е свързана с назначаването на съдии, прокурори и следователи, което се извършва след конкурс, проведен чрез събеседване и с таен вот, като гаранция за независимост. Не споделяме изразеното становище, че чл. 129, ал. 1 от Конституцията е основна разпоредба, защото от него следва,

че ал. 2 и ал. 6 на чл. 129 за назначаването на административните ръководители са второстепенни разпоредби. Не споделяме изразеното мнение, че чл. 129, ал. 1 и чл. 130, ал. 6, т. 1 от Конституцията еднакво изброяват длъжностите съдия, прокурор и следовател като общо понятие без да отделят, посочват или разграничават други длъжностни наименования. Конституцията не съдържа подобно общо понятие „съдия, прокурор и следовател” и изводите на мнозинството в тази част противоречат на Конституцията и на мотивите на настоящето решение в частта, с която е прието, че чл. 129, ал. 1 от Конституцията приравнява по статус съдии, прокурори и следователи, но не ги обединява в едно понятие.

Втората процедура е по чл. 129, ал. 2 от Конституцията относно приемане на предложение с мнозинство от две трети от членовете ВСС до президента на Републиката за назначаване и освобождаване на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор, която конституционният законодател не е имал намерение да уеднакви с останалите административни ръководители..

Третата процедура е по чл. 129, ал. 6 от Конституцията и урежда назначаването на административните ръководители в органите на съдебната власт с мнозинство повече от половината от членовете на ВСС. Процедурата се отнася до ръководните длъжности, които са разграничени ясно от съдийските, прокурорските и следователските длъжности както на конституционно ниво от чл. 129, ал. 1 и 6 от Конституцията, така и от чл. 163 и чл. 167 ЗСВ. За разлика от чл. 129, ал. 1 от Конституцията, тук назначаването става след избор, кандидатите трябва вече да са съдии, прокурори или следователи /чл. 169 ЗСВ/, тоест те вече трябва да се назначени с тайно гласуване от ВСС, назначаването е само за срока на мандата и то само „надстройкава” върху първото назначение.

За решенията, приемани от ВСС в първата и втора процедура, конституционният законодател е предвидил в чл. 131 тайно гласуване, а за назначаването на административните ръководители не е предвидил този начин на гласуване. След като Конституцията не изисква друго, то следва да се прилага правилото за приемане на решенията от ВСС, приложимо съгласно чл. 34, ал. 2 ЗСВ за всички останали решения – явното гласуване.

Не споделяме разбирането за липсата на разлика между назначенията на съдии, прокурори и следователи от една страна и на административни ръководители от друга. Конституцията в чл. 133 е предоставил на законодателя със закон да уреди не само условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както се твърди в решението, а изцяло организацията и дейността на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, в които правомощия попада и назначаването на административни ръководители по чл. 129, ал. 2 и 6 от Конституцията именно като ръководители на отделните звена в органите на съдебната система, на които е възложена организацията им. На основание конституционната делегация законодателят е предвидил в чл. 34, ал. 2 ЗСВ явно гласуване за всички решения на ВСС, извън двата случая по чл. 131 от Конституцията, в които изисква друго.

Оспорената разпоредба на чл. 171, ал. 1 ЗСВ не е изменителна. Тя не създава ново правно положение, защото няма предходна разпоредба в Конституцията или в ЗСВ, която да предписва тайно гласуване при назначаване на административен ръководител. Член 171, ал. 1 ЗСВ е само допълнен с думите „явно гласуване”, което допълнение го прави само по-ясен, конкретен и

безспорен. По същество допълнението не е ново, а само повтаря какъв е начинът на гласуване, уреден като принципно положение в чл. 34, ал. 2 ЗСВ. Това повторение може да се обясни единствено със стремежа на законодателя да акцентира върху значението и прозрачността в назначенията на административните ръководители в съдебната власт. От този стремеж е продиктувано и предходното допълнение на чл. 171, ал. 1 ЗСВ /ДВ, бр. 33 от 2009 г./, свързано също с повторение на изискването за мотивиране решенията на ВСС.

При липса на изискване в чл. 131 за тайно гласуване при назначаването на административните ръководители, законодателят по целесъобразност следва да уреди начина на гласуване и той е преценил гласуването да е явно. Този начин на гласуване е в унисон с принципите на откритост и прозрачност, като осигурява назначенията на административните ръководители да стават с ясно изразен вот. С явното гласуване не се нарушава конституционната рамка, а напротив - дава се отговор на необходимостта от прозрачни назначения в независимата съдебна власт. Не споделяме довода в искането, че явното гласуване ще злепостави свободомислещите членове на ВСС и ще доведе до колегиалното неудобство. Доводът не е юридически, а и личното решение при гласуването на всеки от членовете на съвета, които съгласно чл. 130, ал. 2 от Конституцията и чл. 17, ал. 1 ЗСВ са с високи професионални и нравствени качества, не следва да се определя от начина на упражняване на вота.